

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



Incidencia de la comunicación en el proceso de agendización de la política pública.

Caso Ley de Empleo Juvenil, “Ley Pulpín” 2014.

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención
en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

Mirtha Elizabeth Correa Álamo

ASESORA

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

LIMA – PERÚ

2018

RESUMEN

El ciclo de vida de las políticas públicas implica una etapa de agendización de la misma, que involucra una serie de estrategias que la acompañan. La presente investigación tiene como finalidad establecer la importancia de contar con una Política de Comunicación en el proceso de agendización de las políticas públicas, tomando como escenario la problemática alrededor de la Ley de Empleo Juvenil, llamada popularmente “Ley Pulpín”. A través de la reconstrucción del proceso de elaboración, promulgación, protestas y derogatoria de la ley, se determina cuál fue el modelo de Comunicación gubernamental, así como la noción de ciudadano implícita. Finalmente, se establece que la inexistencia de un proceso de agendización participativo llevó a un conflicto social que tuvo como escenario la calle y a los jóvenes de protagonistas.

Palabras clave: *Agendización, política pública, legitimidad, ciudadanía, “Ley Pulpín”.*



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	v
I. CAPÍTULO I: Estado de la Cuestión y Marco Teórico	1
1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	1
1.2. MARCO TEÓRICO	7
1.2.1. Proceso de Agendización de una Política Pública.....	7
1.2.2. Modelos de Comunicación Gubernamental	15
II. CAPÍTULO 2: MODELO DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL	27
2.1. En la relación entre gobierno y ciudadanía (etapas del fenómeno)	30
2.1.1. <i>Primera etapa (Comunicación en espacio público: antes de las marchas)</i> 31	
2.1.2. <i>Segunda etapa (Comunicación en espacio público + Comunicación persuasiva: después de las primeras marchas)</i>	31
2.1.3. <i>Tercera etapa (La comunicación dialógica, después de la tercera marcha)</i> 32	
2.1.4. <i>Cuarta etapa: (Comunicación de crisis: la derogatoria)</i>	33
2.2. Relación entre lo técnico y lo político gubernamental.....	34
2.3. Relación entre comunicación gubernamental, consenso y legitimidad	36
2.4. Herramientas del modelo de comunicación gubernamental	39
2.4.1. <i>Reportes de Monitoreo de Cobertura Periodística en medios de comunicación</i>	40
2.4.2. <i>Primer Reporte 15 al 16 de diciembre del 2014 (Promulgación de la Ley Pulpín)</i> 41	
2.4.3. <i>Segundo Reporte del 22 al 26 de diciembre del 2014 (Primera Marcha)</i> 44	
2.4.4. <i>Tercer Reporte del 5 al 9 de enero del 2015 (A puertas de la Derogatoria)</i> 46	
III. CAPÍTULO 3: CIUDADANÍA.....	49
3.1. Ejercicio ciudadano.....	49
3.1.1. Comportamiento y organización	49
3.1.2. La calle como escenario	52
3.2. El ciudadano en el modelo de comunicación gubernamental	55
3.2.1. Acceso al poder, a los espacios y a ser escuchado	57
IV. CAPÍTULO 4: PROCESO DE AGENDIZACIÓN.....	62
4.1. Diseño de política pública: lo técnico	64
4.2. Relación entre la propuesta técnica y lo ciudadano	67
4.3. El proceso participativo como respuesta a la no consulta.....	70
V. CONCLUSIONES.....	75
VI. BIBLIOGRAFÍA	80

VII. ANEXOS.....	84
7.1. Herramientas.....	84
7.1.1. Guía de entrevista para jóvenes.....	84
7.1.2. Guía de entrevista para funcionarios.....	85
7.1.3. Guía de entrevista para especialistas.....	87
7.2. Entrevistas.....	88
7.2.1. Relación de entrevistados.....	88
7.3. Consentimientos informados.....	89



INTRODUCCIÓN

En el Perú, en el año 2014, la propuesta y promulgación de la Ley de Empleo Juvenil, denominada popularmente como “Ley Pulpín”, por los poderes Ejecutivo y Legislativo, generaron manifestaciones juveniles que el Perú no veía hace al menos dos décadas.

En relación al caso planteado, el problema que se plantea esta investigación es la ausencia de una Política de Comunicación en los procesos de agendización de las Políticas Públicas, de tal manera que se involucre la participación ciudadana y de la sociedad civil en la formulación y desarrollo de las mismas. Por lo general, aquello que suele suceder, es que una política pública que afecta a la mayoría de la población o a sectores específicos como los jóvenes, es formulada y aprobada sin su participación y tampoco de organizaciones interesadas de la sociedad civil que podrían aportar por su especialidad y trayectoria en el tratamiento de problemáticas de interés público. En así como la Política Pública una vez aprobada es *difundida y publicitada* a la ciudadanía para *que se informe* respecto a las decisiones que los expertos y políticos de los poderes del Estado han tomado en su representación. Esto conlleva muchas veces, dependiendo del caso, a un problema de legitimidad de las políticas públicas, ya sea por falta de información y/o debate ciudadano sobre las mismas.

En este sentido, la presente investigación indaga respecto a la relevancia de la Comunicación para el proceso de agendización de las Políticas Públicas en general y en particular en Políticas de Promoción de Empleo Juvenil, a propósito del caso de la denominada “Ley Pulpín”, durante el Gobierno de Ollanta Humala. La Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección social, fue una ley aprobada el 11 de diciembre de 2014 en el Congreso de la República, que buscaba promover y formalizar el empleo juvenil. Sin embargo, tras una ola de marchas y protestas en contra de la misma, la ley fue derogada el 26 de enero del 2015 en el Congreso de la República.

Es objeto de análisis el modelo de comunicación empleado por el gobierno y las respuestas de los jóvenes a través de diversas estrategias también de comunicación que combinaron lo presencial, lo virtual y lo mediático para la incidencia social, pública y política. Estrategias que también son motivo de análisis de la presente investigación por un lado para analizar la respuesta de los jóvenes al modelo de comunicación de gobierno

desarrollado en el contexto de la Ley en mención y por otro lado para que las recomendaciones sobre el modelo de comunicación tomen en cuenta las prácticas, contenidos y enfoques de la participación juvenil.

Asimismo es muy relevante hacer un análisis general de cómo los medios de comunicación difundieron los contenidos y formas de comunicación de gobierno, entendiendo que su rol es fundamental en la percepción y opinión de la ciudadanía respecto a los temas de interés público, por lo tanto su papel en los procesos de agendización de las políticas públicas.

Tomando en cuenta lo anterior, la presente investigación responde a cuál es la importancia de contar con una Política de Comunicación en el proceso de agendización de una Política Pública de Empleo Juvenil. Para ello se han establecido tres preguntas de investigación; la primera tiene que ver con analizar el modelo de comunicación gubernamental en el proceso de agendización de la Política Pública de Empleo Juvenil en el contexto laboral como el peruano; la segunda pregunta indaga respecto cuál fue la noción de ciudadano implícita en el modelo de Comunicación implementado por el Estado en el proceso de agendización de la “Ley Pulpín”; finalmente la última pregunta de investigación responde a analizar el proceso de agendización de la Política Pública de Promoción de Empleo Juvenil.

Frente a estas preguntas, la primera hipótesis es que el gobierno de Ollanta Humala careció de una Política de Comunicación planificada y sistemática en el proceso de agendización, resultando en falta respaldo ciudadano y la legitimidad necesaria para, por un lado, construir una conciencia pública de la relevancia de la problemática laboral de los jóvenes, y, por otro, para buscar propuestas consensuadas entre los diversos actores.

La primera hipótesis secundaria afirma que el modelo de comunicación implementado se hizo desde un enfoque difusionista y unilateral, comunicando posteriormente tras asumir que se contaba con el respaldo ciudadano, utilizando a la prensa y a la publicidad como las plataformas y espacios de comunicación prioritarias, sin promover el acercamiento entre posiciones divergentes, abriendo espacio al debate y acuerdos.

La segunda hipótesis es que el modelo de comunicación implementado por el gobierno partió de una noción de ciudadano joven, pasivo, receptor y beneficiario, sin capacidad de propuesta ni interlocución, esto debido a que no se llevó a cabo un proceso de diálogo ni de consulta para su apropiación ni compromiso de los actores en la Política Pública.

Finalmente, la tercera hipótesis plantea que el proceso de agendización de la Política de Empleo Juvenil se dio solo a nivel de gobierno, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dejando fuera a la ciudadanía, viendo a esta última como beneficiaria y no como actor político y social.

Resulta relevante para la gestión de las políticas públicas, el desarrollar marcos normativos que cuenten con el respaldo ciudadano para su legitimidad social. Para ello, toda política pública debería contar con una política de comunicación que contribuya a la agendización de la misma, para someterla a la deliberación pública y de esta manera recoger los diversos aportes y puntos de vista para representar de mejor manera las necesidades y demandas ciudadanas en la solución de las problemáticas que los afectan y por otro lado, no menos importante, que la ciudadanía se sienta reconocida al ser convocada su opinión. Con ello se fortalece la democracia como proceso político en construcción con los otros.

Así, esta tesis pone de manifiesto la importancia de una política de comunicación gubernamental, para gestionar procesos comunicativos que posibiliten la legitimidad de las decisiones públicas. Es así como para perfilar una Política de Comunicación Gubernamental para los procesos de agendización, ayudará el caso en mención en tanto se analizarán las características del modelo de comunicación implementado en este proceso. En segundo lugar y tercer lugar, respectivamente las consecuencias del modelo utilizado en el proceso de agendización de la Ley Pulpín y la relación del modelo de comunicación utilizado con la legitimidad de la política en mención.

Respecto a la propuesta metodológica de la presente investigación, se entrevistó a funcionarios/as del Gobierno de Ollanta Humala que estuvieron involucrados directamente en la formulación y desarrollo de la normativa referida al empleo juvenil, así como también a los comunicadores de la Oficina General de Comunicación Social de la PCM y a los comunicadores de los sectores de Trabajo, Produce y MEF. También se entrevistó a los jóvenes que estuvieron comprometidos en las acciones de movilización en protesta a la normativa en mención; funcionarios de organismos internacionales y ONGs laboristas. Se levantó información del comportamiento y tratamiento que hicieron los medios de comunicación de todo el proceso.

A continuación se presenta un cuadro con las personas entrevistadas, tanto desde el Estado, como especialistas y jóvenes participantes de las marchas:

Entrevistas a profundidad			
Código	Nombre	Cargo / organización	Fecha
1	Enrique Fernández-Maldonado	Sociólogo especialista	18/09/2018
2	Julio Gamero	Especialista de empleo de la Oficina Andina de la OIT	05/11/2018
3	Blanca Rosales	Jefa OGCS PCM	28/05/2018
4	Germán Lora	Jefe Gabinete de Asesores MTPE	02/05/2018
5	Daniel Maurate	Viceministro del MTPE	09/10/2018
6	José Montalvo	Director de asistencia y monitoreo de SENAJU	13/10/2018
7	Erik Struyf	Asesor OGCS de PCM	15/09/2018
8	Alex Anglas	independiente / PUCP / zonas	27/08/2018
9	David Ayala	Dirigente bloque hip-hop / zonas	19/08/2018
10	Emilio Minaya	independiente / PUCP	12/08/2018
11	Franz Armas	Bloque hip-hop / zonas	27/08/2018
12	Jefferson Espinoza	independiente	20/08/2018
13	Jorge Rodríguez	Dirigente foro juvenil / Coordinadora 18D por trabajo digno	21/08/2018
14	Juan Pablo Vaccari	Ruiz de Montoya	19/08/2018
15	Karla Taboada	independiente	19/08/2018
16	Rafael Gutiérrez	Periodista	10/08/2018
17	Rodrigo Ramos	independiente	29/08/2018
18	Valquiria Ramos	independiente	09/08/2018

Es importante señalar que se aplicó el protocolo de consentimiento informado a cada uno de los entrevistados, quienes firmaron dicho documento dando consentimiento a su participación en la investigación y al uso de la información brindada para este fin.

Los principales temas que organizan la propuesta metodológica están referidos al modelo de comunicación gubernamental implementada; y al balance de las lecciones aprendidas respecto a la relación entre comunicación y agendización para el respaldo y la legitimidad ciudadana de la política pública de promoción de empleo juvenil.

Los resultados de la investigación están divididos en tres capítulos. El segundo capítulo del estudio corresponde a los resultados alrededor al modelo de comunicación gubernamental implementado por el gobierno de Ollanta Humala en el marco de la denominada “Ley Pulpín”. En este capítulo se discute la relación entre el gobierno y la ciudadanía, la relación entre lo técnico y lo político gubernamental, así como la relación entre la comunicación gubernamental, el consenso y la legitimidad. Finalmente, se hace una breve reseña de las herramientas utilizadas por el gobierno en el marco de su modelo de comunicación.

El siguiente capítulo corresponde a los resultados respecto a la ciudadanía. Aquí se discute el ejercicio ciudadano, compuesto a su vez por la organización juvenil y su comportamiento frente a la “Ley Pulpín”, haciendo especial énfasis en la calle como escenario. En este capítulo se profundiza sobre la noción implícita de ciudadanía en el modelo de comunicación del gobierno. Esto implica la percepción gubernamental de los jóvenes frente a su autopercepción, así como el acceso de los jóvenes a espacios de participación.

El cuarto capítulo corresponde a los resultados respecto al proceso mismo de agendización. Aquí se discute el diseño de la política pública desde lo técnico, implicando a los actores involucrados y al diagnóstico desde el cual se parte para elaborar una propuesta técnica. Se discute, también, la relación entre la propuesta técnica y la respuesta ciudadana frente a la misma. Finalmente, se desarrolla el proceso participativo como respuesta a la no consulta frente a la ley.

I. CAPÍTULO I: Estado de la Cuestión y Marco Teórico

1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La producción bibliográfica respecto a la comunicación gubernamental, se ha desarrollado a partir de la revisión de trabajos compilatorios, que dan cuenta del estado de la cuestión de la misma, desde diversas perspectivas que se expondrán a continuación.

Canel y Sanders (2009), hacen un recuento de las investigaciones en torno a este tema. Las autoras establecen que Estados Unidos es el país que más ha llevado estudios en este campo, centrados principalmente en la comunicación presidencial, su relación con los medios de comunicación, y muy poco acerca de las estrategias de comunicación en las instituciones públicas y las agencias gubernamentales.

De igual manera, resaltan que en Europa se han enfocado principalmente en los estudios sobre la comunicación política desde las relaciones públicas, centrándose en los campos de propaganda, sus implicancias y la gestión de crisis (Canel y Sanders 2009).

Sin embargo, los estudios en este campo desde la perspectiva latinoamericana sí presentan un cambio de paradigma, tienen un enfoque que parte desde la consultoría práctica para el diseño de estrategias de mejora de la relación entre el Estado y ciudadanía, hasta comunicación para transformar a las instituciones públicas por dentro, (Canel y Sanders 2009).

Por ejemplo Amadeo (2016), señala que las investigaciones en este campo presentan objetivos que van más allá de la comunicación electoral, dado que la comunicación gubernamental se enfoca menos en la elaboración de discursos, y se centra principalmente en la gestión del fortalecimiento de las relaciones y el entendimiento mutuo de manera coherente, organizada y estratégica.

Del mismo modo, Solís (2017) establece que los estudios en comunicación gubernamental, deben partir de la premisa de ser entendida como lo más cercano a una idea de política pública, definiendo su propio campo, alejándose de los intereses presentes en el sistema político, y desarrollándose más en el ámbito de la administración pública.

Cabe señalar que actualmente, no se han desarrollado estudios que aborden el aporte de la comunicación a procesos de agendización de políticas públicas con el enfoque que se plantea en la presente investigación, es decir, desde el gobierno. Existen estudios e investigaciones que se acercan a este fenómeno, pero desde la sociedad civil.

Una de ellas es la perspectiva de Véliz (2016) que, partiendo de las ciencias sociales, realiza una investigación en torno a la influencia de las redes políticas públicas, en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual como política de control para la reducción de la violencia en Perú.

El enfoque con el que trabaja es el de policy network o redes políticas, el cual propone estudiar los tipos de relaciones entre los diversos actores públicos y privados. Es así como se analizan los factores que inciden en las relaciones cuando se establece una política pública, y no sólo se enfoca en la visión del Estado (Véliz 2016).

Por su parte, Carlos Alza plantea el mismo enfoque en uno de sus artículos, donde analiza el rol de “emprendedores de política” (2014: 39) en la definición de las agendas de gobierno. Alza pone de ejemplo dos casos, el maltrato infantil y el feminicidio. Un aporte clave de esta investigación es el reconocimiento y la puesta en evidencia de los procesos que se implementan en el establecimiento de una agenda pública, ya que entender estos procesos permite proponer recomendaciones e inclusive proponer intervenciones de incidencia.

En los casos que Alza (2014: 42) plantea, identifica los actores sociales que cumplen el papel central en el establecimiento de agenda. En el caso del trabajo infantil, es la cooperación internacional quien cumple este rol. En el caso de la política contra el feminicidio, fueron una serie de actores quienes “ingresaron a la estructura democrática y movilizan desde adentro la agenda de las políticas”, como el Centro de la Mujer Flora Tristán, por ejemplo. En este análisis, el autor identifica prácticas de establecimiento de agenda, prácticas que tienen resultados concretos: la generación de evidencia tiene por resultado información; la generación de alianzas, coaliciones; la generación de retóricas, discurso y factor de aceptación; la generación de capacidades, capacidad; y la

aproximación a actores, convicción y voluntad política. Adicionalmente, el autor identifica estrategias para el establecimiento de agenda.

Uno de los aportes centrales de Alza (2014) está en la noción de prácticas, evidenciando la existencia de estrategias elaboradas o trazadas por actores, que responden a objetivos específicos. Y muchos de los ejemplos que refiere sobre las prácticas y las estrategias desarrolladas tienen un componente comunicacional como el uso de las tecnologías de información y comunicación (redes sociales), mediaciones y negociaciones, alianzas para generar acuerdos y pactos de acción, movilizaciones públicas, producción informativa e incidencia en la agenda de los medios de comunicación.

Si bien la producción intelectual sobre el tema de agendización, comunicación y políticas públicas en el Perú es limitada, resalta también el trabajo realizado por Blanca Rosales (2014) respecto la gestión de la comunicación gubernamental en relación a inclusión social, durante los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala. En esta tesis, la autora pone en valor público la misión de un gobierno como el de Humala, quien tuvo como promesa de gobierno la inclusión social. Ella desarrolla una propuesta de modelo de comunicación para poner en la agenda gubernamental la inclusión social, siendo esta transversal (Rosales 2014).

Por otro lado, autores como Jaime Torres-Melo y Jairo Santander hacen un estudio en Colombia de la relación entre el Estado y ciudadanía. El principal aporte del análisis llevado a cabo es justamente el enfoque, ya que los autores sustentan que la interacción con la ciudadanía es una condición necesaria para que los procesos de las políticas públicas sean exitosos. Los autores, como parte central del estudio de políticas públicas, se detienen en la formación de la agenda, y señalan que la definición de la misma es “la primera fase del proceso de las políticas públicas” (Torres-Melo y Santander 2013: 75). Es en esta fase que se debe entender el por qué es importante que el tema en cuestión sea prioridad, de interés público y amerite hacer algo al respecto. En ese sentido, la investigación de Torres-Melo y Santander plantean lo siguiente:

“la definición de asuntos que se consideran relevantes para el gobierno y la sociedad están lejos de ser un proceso de exclusiva decisión técnica dentro del quehacer gubernamental, por el contrario, definir qué es socialmente relevante (...) se forma en escenarios en los que definiciones, ideas y valores entran en disputa” (2013: 75).

Resulta importante rescatar los tres actores que los autores identifican dentro del proceso de formación de la agenda. Por un lado, están los agentes promotores de asuntos públicos, que pueden ser comunicadores, actores sociales o élites políticas que promueven un tema dentro de las distintas agendas. Por otro lado, están los empresarios políticos, quienes promueven algún asunto o visión del problema, y reconoce abiertamente su interés por promover el asunto. Y finalmente están los hacedores de políticas que son los técnicos y expertos profesionales que establecen la agenda unilateralmente.

Por otro lado, autores como Corina Echevarría y Valeria Maurizi (2013) cuestionan el carácter instrumental de la comunicación desde el Estado y la visión pasiva de un ciudadano receptor de la comunicación gubernamental. En la ponencia del VI Encuentro PanamErikano de Comunicación, plantean que “se hace necesario poner énfasis en los modos en que los ciudadanos receptan, redireccionan y buscan intervenir y/o participar en la comunicación de los gobiernos” (2013: 11), para que el Estado resignifique la noción y el perfil de ciudadano que tiene implícito o explícito en su comunicación pública.

En este sentido, una de las conclusiones centrales es la siguiente:

“el foco de la comunicación gubernamental no está solo en el contenido del mensaje (...) sino en el propio proceso de construcción de la comunicación (...). Donde, desde la publicación de una cuestión hasta las decisiones gubernamentales en torno de la misma, importan tanto los temas como los recursos, el contexto y las características de los actores. Desde esta perspectiva, esas son dimensiones que preocupan a todos los involucrados en el proceso, y no solo al Poder Ejecutivo, en quien pareciera restringirse la lectura ortodoxa de comunicación gubernamental”. (Echevarría y Maurizi 2013: 11)

De esta manera, los autores hacen énfasis en el proceso con el que se construye la comunicación más que en los medios, mensajes o resultados que se piensan alcanzar; lo cual permite contar con una visión más amplia y en la que el actor es también productor de sentido comunicativo.

Otros autores, como Sanders et al., han realizado estudios respecto a la profesionalización de la comunicación del gobierno central en Alemania, España y Reino Unido (2011: 523). Si bien lo desarrollado en esta investigación se relaciona a momentos de campaña política y elecciones, es interesante rescatar todo lo relacionado a comunicación de políticas a los ciudadanos. De este modo, se menciona que:

“aquellos que comunican políticas a ciudadanos y a los medios de comunicación deben lidiar con diferenciación social y hacer mayores esfuerzos para ganar atención de los medios. La profesionalización de la comunicación política debe ser considerado como una consecuencia inevitable de y como una reacción a esas tendencias”. (Sanders et al. 2011: 526)

Del análisis de las estructuras de las realidades de los tres países mencionados, la conclusión más relevante relacionada con esta investigación tiene que ver con la idea de entender a la comunicación de gobierno como proceso de construcción del interés público en interacción comunicativa con la ciudadanía en el que los diferentes componentes producen sentido, empezando por los actores interlocutores de gobierno, la construcción de la agenda a discutir, los recursos y productos comunicativos, la información y la puesta en valor público de la misma, los contenidos y mensajes, hasta la dinámica y los mediadores para el diálogo y la deliberación al servicio del proceso de agendización de las políticas públicas.

Los gobiernos tienen la necesidad intrínseca de comunicarse con los ciudadanos, sin embargo, las oportunidades de acercarse directamente a ellos es limitada, motivo por el cual dirigen sus actividades de comunicación a los medios, reemplazando la comunicación directa sin mediaciones. Así, los medios cumplen el rol de intermediarios

entre la ciudadanía y los actores políticos, mediando e interviniendo esta comunicación. De este modo, este proceso de mediatización ha hecho que la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía dependa de los medios, además de convertir a estos en la comunicación pública (Sanders et al. 2011: 542).

Entre los autores que han trabajado la comunicación gubernamental, se encuentra un caso mexicano, desarrollado por Armando Zavariz, presentado en el ALAIC, en Lima en el año 2014. Este autor realizó una investigación cualitativa para hacer un análisis comparativo en torno a la utilización de la comunicación gubernamental en tres ayuntamientos de Veracruz, México. En el marco de una serie de reformas constitucionales en México respecto a la autonomía de los municipios, el autor remarca que “no es posible concretar con total éxito la instrumentación de una política pública sin una adecuada estrategia de comunicación institucional” (Zavariz 2014:2).

En dicha ponencia, el autor profundizó sobre la comunicación en la administración pública, comunicar desde el gobierno (en este caso, municipal), el estudio cualitativo realizado (entrevistas, observación), y finalmente análisis. De este análisis, los ejes fueron la profesionalización del servicio público en las áreas de comunicación social, la relación gobierno-comunicación-sociedad, la participación ciudadana, y la comunicación gubernamental.

Entre las conclusiones se releva que los sujetos entrevistados, consideran que la comunicación gubernamental es “imprescindible en el desarrollo de su gestión (...), sin embargo esta visión no se refleja en los organigramas de las estructuras” (Zavariz 2014: 17). Según lo investigado, el caso de Veracruz muestra que las oficinas de comunicación existen básicamente en función a la atención de los requerimientos de los medios masivos, boletines, eventos institucionales con presencia de la Alta Dirección, entre otros. De este modo, el autor concluye lo siguiente:

“De acuerdo a la información obtenida, las oficinas de comunicación, continúan haciendo únicamente labores de jefaturas de prensa. Por ello es importante recuperar el valor de la comunicación tradicional, lo que algunos llaman “comunicación alternativa”, pensar más en el receptor

que en el medio o el canal, recordar que un ciudadano es un ser humano que se desenvuelve en una comunidad, en una familia y grupo de trabajo, en los cuales hay principios, valores, costumbres, tradiciones, ideología, y demás factores importantes que no deben soslayarse a la hora de comunicar desde la institución pública”. (Zavariz 2014: 18)

Finalmente, es posible concluir que no son muchos los estudios sobre el proceso de agendización de las políticas públicas desde el enfoque de la comunicación gubernamental, razón por la cual resulta una motivación para mi investigación. La presente investigación propone estudiar la incidencia de las políticas de comunicación en el proceso de agendización de la política pública, desde un caso muy significativo para el contexto peruano, la ley de empleo juvenil, más conocida como “Ley Pulpín” en el 2014.

1.2. MARCO TEÓRICO

1.2.1. Proceso de Agendización de una Política Pública

El proceso de agendización es una de las cuatro etapas en el diseño de una política pública. Existen distintos enfoques de definición de política pública que dan relevancia al proceso de agendización de la misma. Jaime Torres-Melo y Jairo Santander hacen un estudio de las políticas públicas en el contexto colombiano. Según los autores, “las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo” (2013:15). Es decir, las políticas públicas buscan recoger los deseos de la ciudadanía, en cuanto a sus ideales de cómo construir el país.

Adicionalmente, los autores señalan que “las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (Torres-Melo y Santander, 2013: 15). Los autores sustentan que la interacción con la ciudadanía es una condición necesaria para que los procesos de las políticas públicas sean exitosos.

Por tal razón, la comunicación, sustentada en la interacción y vínculo con los/as ciudadanos/as usuarios/as de las políticas públicas, es esencial para el éxito de las mismas. Moreno (2017) señala que “de ella dependerá la percepción respecto a que se toman las

decisiones más adecuadas” (37). Además la comunicación de las políticas públicas es fundamental para darle legitimidad a la actuación del gobierno.

Otros autores, como Carlos Salazar, ponen énfasis en la intervención de la ciudadanía, instituciones y grupos organizados, que representan a los distintos sectores de la sociedad. Según Salazar:

“aquellos que forman, crean o influyen en la opinión pública (...), pueden –todos ellos- intervenir en ese tránsito delicado entre el surgimiento o formación de un asunto o cuestión y el enfrentamiento, encaramiento o choque con la autoridad gubernamental para que sea incluida en la agenda de actuación pública”. (Salazar: 2009: 48)

Considerando lo anterior, Alza (2014) complementa y enriquece el enfoque de los autores anteriores planteando la relevancia del proceso de agendización en las políticas públicas y el papel que cumplen los que denomina *actores emprendedores en la definición y establecimiento de las agendas gubernamentales*, que van legitimando su participación a través de diversos mecanismos y que pueden ser según la posición en la que se encuentren respecto a la problemática:

- a) afectados directamente en sus condiciones de vida
- b) por su interés político, social o académico
- c) por su rol público
- d) por su posición política

Los emprendedores de políticas operarían como agentes interesados en posicionar un tema en la agenda y movilizar los recursos y asuntos necesarios para lograrlo a nivel personal como del grupo que representa (Alza 2014). Esta misma perspectiva respecto al emprendedor de políticas la podemos aplicar al Estado y/o al Gobierno, en tanto existirían autoridades, sectores de gobierno interesados en liderar procesos de cambio expresados en determinadas políticas públicas. El proceso de agendización “es un proceso compuesto de prácticas realizadas por los actores aplicando estrategias para lograr su cometido y usando discursos para lograr la aceptación de sus propuestas” (Alza 2014:39).

El establecimiento de la Agenda

Partiendo que la agenda sería aquella lista de temas que son propuestos y activados por una persona, un colectivo o una autoridad en un tiempo y espacio determinado, puestos en escena a través de prácticas que van ocurriendo a veces de manera organizada y otras de manera desarticulada, pero con el objetivo común de movilizar voluntades de compromiso y acción para abordar una problemática determinada que afecta a un sector o varios sectores de la sociedad.

Así, el proceso de establecimiento de agenda estaría compuesto por las diversas prácticas, formas y procesos organizados o no, de manera sistemática que posibilitan e inciden para que una problemática ingrese a la agenda de decisiones y prioridades de Gobierno.

No existe una sola forma de establecer agenda ni una sola posición desde la que se promueva, es decir puede surgir desde la sociedad civil o desde algún sector del Estado. De lo que se trata es que una situación determinada que afecta a un sector importante de la sociedad sea asumida como problema público por el Estado. Así, establecer la agenda según Carlos Alza se tratará de una “categoría teórica, analítica, que permite designar al conjunto de prácticas que realizan los actores para incorporar temas en la agenda, las mismas que pueden analizarse e identificarse a la luz de la teoría” (2014:47).

El proceso de configuración de una agenda va a suponer negociación de posiciones e intereses, de relaciones y juegos de poder en los que no sólo opera la problemática objetiva de una población que se debe atender con soluciones técnicas, sino que también van a operar las subjetividades políticas que van a mediatizar los resultados del diálogo entre Estado y ciudadanía, en el proceso de agendización de la política pública.

Agenda política

En la presente investigación nos referiremos a la agenda política de acuerdo a lo que Alza establece:

”La agenda política está referida a los temas que serán objeto de la acción gubernamental y por ende, tiene directa relación con los temas que interesan a los ciudadanos y ciudadanas en términos de problema y soluciones. Estos últimos – en los procesos de establecimiento de

agenda – van siendo incorporados en la esfera de interés y decisión del agente gubernamental, lo que podría – eventualmente – generar su intervención a través de lo que denominamos políticas y gestión pública”. (Alza 2014:49)

Por otro lado, Roger Cobb y C. Elder (1972) consideran la existencia de dos tipos de agenda política. Por un lado, está la agenda pública o sistemática, que se integra por cuestiones que “la comunidad política percibe como claves de atención pública, muchas de la cuales, además, también son percibidas como de necesaria atención por parte de la autoridad gubernamental” (1972: 60). Por otro lado, está la agenda gubernamental, entendida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los decisores de gobierno” (1972: 60).

La presente investigación tomará en cuenta lo que Cobb y Elder (1972) consideran como agenda política desde sus dos dimensiones, gubernamental producto de las decisiones de las autoridades y la agenda sistémica pública producto del proceso de participación ciudadana en los asuntos de interés público. Serán entonces desde mi perspectiva, dos agendas que entran a escena y actúan simultáneamente inter-influyéndose a sí mismas, en las que podrían operar pugnas de poder que responden a intereses determinados.

Para el caso de estudio serían por un lado, la agenda política institucional gubernamental de las autoridades del ejecutivo y el legislativo, referida a la empleabilidad juvenil y la agenda política pública de los jóvenes, particularmente de los universitarios y dirigentes estudiantiles. Respecto a la agenda mediática si bien es cierto es relevante para los procesos de establecimiento de agenda de políticas públicas, para la presente investigación será solo referencial.

1.2.1.1. Democratización de lo Público

Una estrategia fundamental del proceso de establecimiento de agenda es la visibilidad pública, esto es, la efectividad para explicar y comunicar la problemática abordada, apelando a estrategias discursivas y narrativas que sensibilicen y releven la importancia estratégica del problema público. En ese sentido la producción de la información será fundamental y más aún la traducción de la misma para su concreción en el interés cotidiano de los actores involucrados.

En ese sentido, Alza (2014) plantea la relevancia de recuperar la retórica como elemento de análisis del proceso de establecimiento de agenda de políticas públicas, ya que tiene que ver directamente con las narrativas discursivas y argumentativas que los actores sociales y políticos utilizan en el escenario público político expresados en diferentes soportes comunicativos. Es así como la retórica discursiva en el espacio público, las prácticas y las estrategias implementadas en el caso en mención generarán evidencia desde donde se revisará y se formulará la teoría referida al aporte de la comunicación en los procesos de agendización de las políticas públicas.

El enfoque teórico del proceso de agendización de las políticas públicas está relacionado directamente con el enfoque de la democratización de las políticas públicas, esto es, democratizar el tecnicismo que caracteriza a la enunciación discursiva de la política pública para promover la discusión pública, es decir estructurar estrategias discursivas y canales de comunicación para promover la expresión de la diversidad y pluralidad de las voces ciudadanas. Por otro lado supone la creación de mecanismos y espacios que darán concreción a la participación ciudadana en la discusión de las políticas públicas.

Es en lo que hace hincapié Sennet (1997) cuando refiere “lo público como aquel *espacio de la ciudad* (desde el *agora* griega) en el que la gente se junta para intercambiar informaciones y opiniones, para deambular escuchando y entretenerse controvirtiendo” (Rey citado en Martín-Barbero 2010 :46). Al respecto Germán Rey menciona lo siguiente:

“la articulación fundante de lo público entre el interés común, el espacio ciudadano y la interacción comunicativa: circulación de intereses y discursos cuyos elementos en *común* no niegan en modo alguno lo que tienen de heterogéneos, ello es más bien lo que permite el reconocimiento de la diversidad al hacer posible su constatación y contraste”. (1997: 60)

1.2.1.2. Política de Comunicación

En el marco del estudio de las políticas de comunicación, se ponen en discusión perspectivas de la comunicación gubernamental como un esfuerzo de los gobiernos por construir consensos en torno a lo que hace (conseguir aceptación y legitimidad), ponen

énfasis en el carácter bidireccional de la comunicación gubernamental, y en “cómo el Gobierno informa sobre sus acciones (...) y cómo los ciudadanos (o los públicos) reciben, recuperan y responden esas emisiones como parte integrante del proceso comunicativo” (Echevarría y Maurizi 2013: 1).

De esa forma, señalan que se debe partir desde una perspectiva basada en “las pretensiones democráticas de la comunicación, en el diálogo público asociado a la construcción de las decisiones públicas y no a la legitimación ex – post de las mismas” (Echevarría y Maurizi 2013: 1). La conclusión más potente de Echevarría y Maurizi es que “lo importante no es resaltar lo que la comunicación pueda resolver en términos gubernamentales sino de democratización” (2013:1). En este sentido, se plantea la posibilidad de incluir desde el gobierno la voz ciudadana como forma de generar consenso y así darle legitimidad a las políticas públicas. Las autoras profundizan sobre la comunicación como fuente de legitimación, y la comunicación política como fuente democratizadora.

Una política de comunicación que democratice la esfera pública, es decir, espacio público en el que convergen diferentes actores para ejercer su derecho ciudadano a la libertad de expresión, entendiendo que lo público no es ni estatal ni gubernamental si no ciudadano.

En ese sentido uno de los autores que serán un referente importante para la presente investigación será Jesús Martín-Barbero que menciona al respecto que:

“A menudo se suelen confundir la comunicación con la lubricación de los circuitos y la «sensibilización» de los públicos, todo ello con el fin de acercar las obras a la gente o de ampliar el acceso de ella a las obras (...) existen otros modelos de comunicación que, desde las prácticas sociales a la teoría, han comenzado a posibilitar otras formas de concebir y operar las políticas. Lo que esos otros modelos tienen en común es la valoración de la experiencia y la competencia comunicativa de los receptores”. (2001:72)

Además, estos modelos cuentan con capacidad de retroalimentar los procesos de discusión y decisión referidos a políticas públicas.

Es así como por ejemplo las prácticas y estrategias de comunicación utilizadas en el contexto de la promulgación y derogación de la “La Ley Pulpín” serán objeto de estudio, por ejemplo el uso de las tecnologías que hoy son parte de las diversas modalidades que existen para el ejercicio de la democracia comunicativa que es necesario activar para el establecimientos de las agendas y que configuran nuevos lenguajes, intercambios, sensibilidades, escrituras y formas de ser a nivel individual y a nivel colectivo, nuevas formas de producir sentidos y contenidos, que los jóvenes instalaron en el espacio público colocaron frente a un modelo de comunicación gubernamental que desarrollaba más bien, prácticas de comunicación unilaterales y difusionistas como el modelo publicitario.

El presente estudio está enmarcado en aquellas prácticas y estrategias de comunicación que amplían la democracia, promoviendo procesos de establecimiento de agenda a la que accedan los ciudadanos desde sus formas de expresión y comunicación con la política.

1.2.1.3. Cómo comunicar las políticas públicas

La comunicación tiene un rol fundamental en las políticas públicas, y se remonta hasta las fases previas de la implementación de las mismas. La comunicación de las fases previas “no solo facilitará la explicación de los resultados (legitimación), sino que favorecerá la labor del Ejecutivo” (Moreno 2017: 37). Una política pública no puede ser entendida sin comunicación, y esta “puede convertirse en una herramienta muy útil de regeneración democrática” (González 2017: 7), ya que puede contribuir a la percepción ciudadana de que el gobierno actúa en interés de la ciudadanía y la incorpora en los procesos políticos.

Autores como Moreno (2017) identifican cuatro dimensiones del gobierno que deben considerar la comunicación, ya que se relacionan a las políticas públicas: el ejercicio del poder, la legitimidad, el desempeño, y la rendición de cuentas (37).

Interpretando a algunos autores existirían tres posibilidades de responder a la pregunta “¿cómo comunicar las políticas públicas?”:

- Comunicar el discurso técnico que sustenta a la política pública. Esta comunicación es la que desarrollan los expertos y analistas técnicos, basados en data estadística y/o estudios técnicos (cuando existan) para demostrar y dar evidencia de las soluciones objetivas y prácticas que han calculado para resolver los problemas públicos. Es una comunicación fría y de cálculo lógico, cuyos interlocutores serán básicamente analistas profesionales según la especialidad que se trate.
- Comunicar el discurso político que sustenta a la política pública. Esta comunicación se sustenta en la palabra y los argumentos que sustentan los valores del interés público, para construir consensos ciudadanos respecto a la relevancia del problema y la de toma de acción gubernamental para la resolución del problema público. La eficacia del discurso político dependerá de su capacidad para una enunciación persuasiva y no solo de información objetiva, para que su interpretación convenza y popularice su idea.
- Comunicar combinando a y b. Esta comunicación no es ni técnica, ni política, sino una mezcla de racionalidad y persuasión, "...pocos argumentos son puramente racionales o puramente persuasivos (...). El estilo, la elegancia de la expresión y los modos de comunicación novedosos son a menudo medios importantes para obtener apoyo para una idea nueva y superar la hostilidad del prejuicio y la inercia institucional" (Majone 1997: 74).

Las tres posibilidades anteriores tienen como supuesto la comunicación unidireccional, es decir en una sola vía para llegar a la audiencia. El discurso técnico o político o la combinación de ambos suponen un emisor que comunica y un auditorio receptor que recibe pasivamente los mensajes que serán estructurados para informar y/o persuadir incluso a los más prejuiciosos y poco crédulos.

Existiría sin embargo una cuarta posibilidad, la comunicación argumentativa que difiere del discurso técnico formal que busca demostrar más que argumentar, que su enfoque es el correcto para resolver el problema público y del político que solo busca informar y/o persuadir. En este sentido no he encontrado hasta el momento, mejor aliado que Majone

para explicar la afirmación anterior y que desde mi perspectiva sustenta muy bien uno de los aportes de la Comunicación al proceso de agendización de las Políticas Públicas.

“La argumentación difiere de la demostración formal en tres sentidos importantes. Primero, la demostración es posible sólo dentro de un sistema formalizado de axiomas y reglas de inferencia. La argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o puntos de vista refutables; utiliza inferencias lógicas pero no se agota en sistemas deductivos de enunciados formales. En segundo lugar, una demostración trata de convencer a todos aquellos que cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, mientras que la argumentación se dirige siempre a un auditorio particular y trata de provocar o incrementar su adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento. Por último la argumentación no trata de obtener un acuerdo intelectual, sino de incitar a la acción (...) A fin de influir sobre la deliberación pública en formas significativas, los analistas deben abrirse a un conjunto de argumentos más amplio que el permitido por la metodología del decisionismo (...) una grave limitación de esta metodología es precisamente su incapacidad de apreciar la importancia de los aspectos retóricos de la elaboración de la política pública: el papel de la justificación, la comunicación y la persuasión en la formación y el desarrollo de la política pública”. (Majone 1997:58)

1.2.2. Modelos de Comunicación Gubernamental

A lo largo de la historia, han existido distintos modelos de comunicación desde el Gobierno. Los modelos más tradicionales son aquellos diseñados y ejecutados de manera piramidal y unidireccional, llamados top-down. Actualmente, la tendencia es que “el diseño y la implementación de la política pública se realice de una manera participativa (González 2017: 7). En este modelo, la comunicación cobra un rol fundamental. No es un elemento complementario o que se realiza solo al final: está presente desde el inicio, acercando al ciudadano en el diseño mismo de la problemática a enfrentar (González 2017).

A continuación, se presentan los distintos modelos de comunicación gubernamental.

1.2.2.1. Modelo sistémico de la comunicación gubernamental

Este modelo, planteado por Javier Del Rey Morato, en 1989, lo que permite es conocer cuáles son los elementos que intervienen en un fenómeno de estudio. El autor identifica que son diez (10) los factores que intervienen (Del Rey Morato citado en Valles 2014: 272):

- a. Sistema social global: todo aquello que engloba al sistema de comunicación política, es decir, la sociedad y el receptor que se desea influir.
- b. Protagonistas y roles: específicamente del periodista y político. Por un lado, el político protagonista cumple el rol de reducir inestabilidad, mientras el periodista forma parte de la plantilla de un medio de comunicación, lo que le da seguridad.
- c. El receptor: los mensajes difundidos a través de los medios de comunicación son recibidos por la sociedad. El discurso político es parte de estos mensajes.
- d. Los insumos: son aquellos cambios que afectan al subsistema político, que se convierten en demandas, como servicios, y esta inestabilidad es informada por los medios.
- e. Productos: Son todas aquellas medidas, leyes, nombramientos, acciones administrativas, etc, que pueden afectar el ambiente social. Según Del Rey Morato, “los insumos organizan y comunican al subsistema político, los productos invierten el proceso, el sistema político comunica al ambiente social sus acciones y decisiones (Del Rey Morato citado en Valles 2014: 273)
- f. Los procesos de conversión: procesos a través del cual el subsistema político se adapta al social.
- g. Código: es lo que permite hacer asociaciones semánticas binarias, relacionando elementos que pueden ir cambiando en el tiempo.
- h. Mensaje: Donde la información se produce, la noticia.
- i. Referente: del mensaje, o de donde este se construye.
- j. Simulación y comunicación: las acciones políticas pueden ofrecer información sobre cómo se comportan los actores políticos.

1.2.2.2. Modelo de espacio público

Este modelo es desarrollado por Dominique Wolton en 1998, quien señala que los sondeos se han vuelto parte de la comunicación política. De ese modo, ya no actúan sólo políticos y medios, sino políticos, medios y sondeos. Se establece así que:

“la comunicación política es el espacio público donde se dirimen los problemas y controversias de los actores políticos (...). Es el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”. (Wolton citado en Valles 2014: 273)

El modelo desarrollado por Wolton permite conocer cómo se comportan los actores de la política, y cómo se relacionan políticos y periodistas, incidiendo en cómo se comporta la opinión pública. De este modo, Wolton identifica tres (3) variables (Wolton citado en Valles 2014: 273):

- a. Los medios a media distancia de los políticos y de la opinión pública: los medios favorecen que en los sondeos reflejen los problemas sociales y políticos.
- b. Los medios junto a los políticos, frente a la opinión pública: ante alguna irresponsabilidad de los medios de comunicación, los sondeos se convierten en aliados del político. Sin embargo, cuando se va en contra de la opinión pública, los sondeos pueden ser un peso.
- c. Los medios junto a la opinión pública, frente a los políticos: Según Wolton, los medios “son la otra cara de la opinión pública que no puede expresarse de forma legítima u oficial” (Wolton citado en Valles 2014: 273).

1.2.2.3. Modelo comunicativo

Este modelo fue desarrollado por Achaches, en el año 1998, y se enfoca en los mensajes, elemento central de la comunicación política. Para la comprensión de cómo funciona la comunicación política, se debe considerar en el análisis al emisor y el receptor, así como

medios de comunicación y el espacio público. Ella, a su vez, identifica tres (3) modelos (Achaches citado en Valles 2014: 273):

a. Modelo dialógico.

Resalta el diálogo, teniendo en cuenta el intercambio entre las palabras y la racionalidad, -entendida como la capacidad de comprender y enunciar un argumento que otra persona pueda comprender-, y la premisa que el espacio público es un lugar de intercambio de discursos que circulan. Por su parte Raffaelle (2005), especifica que en este modelo los medios de comunicación masiva, son aquellos que convienen más a la circulación de enunciados.

b. Modelo propagandístico: Se enfoca en la propaganda como una forma teológica de lo político, planteando una realidad sin una legitimidad tan resaltante, como el diálogo.

Con respecto a los actores de este modelo Raffaelle (2005), señala que ellos están enfocados en la forma teológica de lo político, es decir en plantear una realidad trascendente, que sea coherente con grandes relatos e ideologías y, que goce de gran legitimidad como la del mercado. Por lo tanto, cuenta con un emisor selecto que permite la generación de Grandes Relatos.

Asimismo, Valles (2014) resalta que el espacio público se presenta como un lugar que se caracteriza por generar un efecto común en su auditorio, en el que los medios de comunicación permiten ubicar y, definir las imágenes con el discurso.

c. Modelo de marketing político: Tiende a predominar en la comunicación política. El espacio se caracteriza por ser competitivo y las aptitudes, a diferencia de los otros no dependen del político. Este modelo apunta a construir la imagen política de los políticos.

Por este motivo, el receptor es parte de un segmento social, mientras que el emisor, cuenta con una legitimidad que se constituye por la suma de rasgos, y hace que logre identificarse como un candidato con gran acogida por parte diversos segmentos.

Mientras que en cuanto al espacio público, señala que este es formado por imágenes que estimulan mensajes, que logran finalmente transmitirse en los medios de comunicación (Valles 2014).

De esta manera Achaches, identifica claramente cuáles son las condiciones necesarias para que un proceso o situación política de comunicación, tomando en cuenta diversos aspectos que definen a los actores involucrados, -desde los roles de emisor y receptor- los medios de comunicación y, el espacio público (Raffaëlle 2005).

1.2.2.4. Modelo de comunicación gubernamental para el consenso

Este modelo ha sido desarrollado por Riorda (2008) y parte desde una perspectiva construccionista, la cual plantea que la realidad es un producto o construcción social, y que sus significados son contruidos por medio del lenguaje. Por este motivo, los argumentos, y evidencias se definen como construcciones sociales. Además se enfoca en las ideas, significados políticos y procesos por los que las personas le dan sentido al mundo político, como también en las emociones que pueden suscitar los lenguajes simbólicos.

Este modelo académico, conlleva a pensar la comunicación desde el gobierno con el objetivo estratégico de buscar el consenso, el cual es definido como:

“la búsqueda de acuerdos políticamente operantes, centrados en la idea que si bien puede haber grupos en los márgenes del consenso, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas posibles. Entendiendo la legitimidad como un elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno”. (Riorda 2006:

1)

Por otro lado, el autor señala que si bien es cierto, es complicado definir las características del consenso- más aún porque no es un campo que ha sido ampliamente estudiado- , para lograrlo es importante mapear todos los factores que están en juego, las diversas maneras de interpretación, y los esquemas mentales sobre las que se crea un significado(2006).

Esto permite consolidar un modelo que se diferencie de los anteriores, dado que no concibe la comunicación política desde sus efectos como objeto de estudio, como una forma de manipulación, o la efectividad en tanto al éxito de la comunicación política (Riorda 2006).

Por otro lado, el autor señala que si bien es complicado definir las características del consenso, para lograrlo es importante mapear todos los factores que están en juego, las diversas maneras de interpretación, y los esquemas mentales sobre las que se crea un significado (Riorda 2006).

Asimismo, el autor define que un gobierno:

“es la suma de las políticas públicas, y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general, y no a una política en particular. Puede ser que una política funcione bien y que tenga impacto social, pero si la gente tiene una mala predisposición para el gobierno general, quiere decir que está haciendo una política bien y tal vez otras mal, afectando al consenso de gobierno”. (Riorda 2008: 4)

De esta manera, rescata el rol activo del ciudadano, y su participación en los asuntos públicos, incluyendo sus aspiraciones e intereses en el proyecto futuro del país. Es así como a través de la comunicación el autor plantea la posibilidad de formar y, crear una realidad social.

Por este motivo, Riorda (2006) indica que la estrategia óptima de una buena comunicación gubernamental es la idea de un proyecto general de gobierno, que cuente con motivos para mostrar sus actuaciones adecuadas a los diversos públicos, recursos y escenarios, pero que también cuente con motivaciones que le permiten generar vínculos de confianza con los ciudadanos.

Finalmente, es posible establecer que aquello que propone Mario Riorda (2006), con este modelo es la necesidad de analizar la comunicación tomando en cuenta, todos los

elementos simbólicos que la componen, y además las condiciones que permiten comunicar a una institución con efectividad.

1.2.2.5. Modelo de Comunicación Persuasiva

La comunicación persuasiva es aquella que tiene como fin consciente cambiar la actitud, acción o percepción de una persona a través de un mensaje. Según D'Ambra “es un proceso que incluye un conjunto de estímulos que modifican la conducta, el contenido del mensaje, la forma en que se integra y el efecto que genera” (D'Ambra citado en Zamudio 2009: 101). Aquí se busca incidir en la toma de decisiones de una persona o un grupo de personas a través de mensajes diseñados con ese fin. De este modo, busca controlar o influir directamente en las creencias y comportamientos.

Dentro de este modelo, Hovland (citado en Gómez 1993) establece algunos elementos que intervienen en el proceso persuasivo:

- **La efectividad y la credibilidad:** las cuales dependen de quien emite la comunicación y los recursos que emplea para comunicarse, como también en la confianza depositada en la persona y el respeto que inspira con sus acciones y palabras.
- **Apelaciones al miedo:** entendida como una forma de infundir miedo en los receptores para tener un mejor impacto e influencia en la opinión pública.
- **Contenidos agradables y desagradables:** Donde lo adecuado es empezar por los contenidos agradables, y posteriormente con los desagradables, para que el mensaje sea más efectivo.
- **El factor sorpresa,** que fortalece la persuasión en los mensajes.

Asimismo, el autor plantea una síntesis de los elementos persuasivos. Estos son el sexo, la inteligencia, pertenencia a un determinado grupo social, entre otros. Pero también, resalta la importancia de considerar, que el receptor que presenta la sensación de alivio a sus tensiones cotidianas al estar contacto con el medio, puede mostrarse más susceptible a la influencia, según el tipo de mensaje que reciba (Hovland citado en Gómez 1993).

Por su parte, Laureza (2006) establece que la finalidad de este modelo de comunicación, consiste en lograr el apoyo del público al que uno se dirige. Los motivos pueden variar, entre ellos se encuentran la compra de un producto, el voto de un candidato, o la comprensión de las acciones y actividades que se dan dentro de una empresa.

Asimismo, plantea que este modelo se encuentra en un nuevo contexto, el de la sociedad de la información. Las tecnologías de la información, llevan a las personas a producir sus propios contenidos y a que se sientan empoderados; logrando aportar al reforzamiento, la pluralidad, la transparencia, y poniendo al alcance de todos una mayor cantidad de información (Laureza 2006).

De esta manera, las disciplinas de la comunicación persuasiva están ante un gran reto actual, enfrentar “un entorno caracterizado por la indiferencia y la reticencia de los receptores y su desconfianza respecto a las fuentes” (Laureza 2006:08). Motivo por el cual es importante conocer las características, intereses y necesidades del público, y proponer canales interactivos que permitan adaptar las herramientas y clásicas presentes tanto en las relaciones públicas y la publicidad, al contexto actual.

1.2.2.6. Modelo de Democracia Deliberativa de Jürgen Habermas

Jürgen Habermas desarrolla la teoría de la democracia deliberativa, teoría que tiene como principal pilar el debate público considerado clave en el proceso democrático. Según el autor, tanto la deliberación racional como el debate público sobre asuntos comunes “son indispensables para la formación de una voluntad política común” (Michelini y Romero 2012: 103-104). Habermas señala lo siguiente:

“La política deliberativa obtiene su fuerza legitimadora de la estructura discursiva de una formación de la opinión y la voluntad que sólo puede cumplir su función sociointegradora gracias a la expectativa de calidad racional de sus resultados. De ahí que el debate público constituye la variable más importante”. (Habermas citado en Michelini y Romero 2012: 104)

El autor distingue entre el poder económico, el social y el político. Este último “surge del poder comunicativo mediante la formación discursiva de la voluntad común. El poder político tiene su origen en el poder comunicativo de los ciudadanos” (Michelini y Romero 2012: 105). Si bien el modelo de Habermas es complejo, y toma en consideración muchos más elementos, es importante resaltar que la importancia de la deliberación pública es que esta contribuye a determinar de manera conjunta cuáles son las necesidades de la ciudadanía, así como es también un ejercicio cooperativo en la toma de decisiones (Michelini y Romero 2012: 108). Para poder implementarse esta democracia, es fundamental que la ciudadanía acceda a información adecuada y fidedigna, y que pueda intercambiar y discutir en base a argumentos. En este escenario, se deberá determinar cuál es el rol que cumplen los medios de comunicación hegemónicos.

Arnold Meltzer, en *Factibilidad Política y el Análisis de Políticas*, señala que “dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa política. (...) La dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado” (Meltzer 1972: 374). Los actores involucrados en las políticas públicas tienen intereses, entre ellos distintos, y algunos trabajan con más fuerza buscando un resultado u otro, así como para otros actores el interés puede ser bajo. Al mismo tiempo, un actor no es necesariamente una sola persona: puede ser un grupo, un equipo, una función, entre otros. De este modo, se debe identificar quiénes son los actores involucrados, sus motivaciones, sus creencias, sus recursos y sus sitios (Meltzer 1972: 375).

Según el autor, “cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos, los cuales influyen en la determinación de su preferencia por alguna política” (Meltzer 1972: 376). Por otro lado, encontramos las creencias, que son aquellas que influirán directamente en cómo se perciben las políticas a través del marco de referencia de cada actor (Meltzer 1972: 377). El autor hace hincapié en la importancia de este aspecto en la identificación y análisis de los actores:

“Resulta esencial tomar en consideración los antecedentes y la intensidad de las creencias de un actor. Para poder juzgar la factibilidad

de una política, no basta con dividir a los actores entre amigos y enemigos de la política”. (Meltzer 1972: 378)

1.2.2.7. Modelo de comunicación de crisis

Según García (2013) tanto las empresas, como las instituciones están expuestas a acontecimientos en los que sus objetivos suelen verse amenazados, es en estos momentos en los cuales la comunicación cumplen un papel esencial dado que permite evitar consecuencias negativas para la organización como para sus públicos. En este sentido, gestionar una crisis desde la comunicación, implica planificar de manera preventiva los posibles escenarios que puedan suceder.

Según Westphalen (citado en García 2013) los cinco rasgos comunes que se presentan en cualquier crisis son:

- **Sorpresa:** No existe una crisis totalmente anticipada, dado que si se mapean los riesgos que podrían suceder, jamás se desencadenaría en una crisis. Se pueden generar errores, que finalmente logran ser controlados, pero se logra prevenir el daño que pueden producir a la imagen y reputación de una organización.
- **Unicidad:** Ninguna crisis puede producir un desequilibrio igual, cada crisis es única y cuenta con características propias, muy rara vez suelen tener las mismas causas.
- **Urgencia:** Genera una situación de urgencia y emergencia que tiene dificultades complejas que hay que hacer frente, especialmente por la cantidad de información negativa que producen los medios.
- **Desestabilización de los procesos comunicativos:** todas las relaciones de la empresa con su entorno se modifican, entre ellas las relaciones con los periodistas.
- **Tendencia descendente de la calidad de información:** Es consecuencia de la desestabilización de los procesos comunicativos, una situación con la que los medios apuntan a adquirir la primicia informativa, sin tomar en cuenta la calidad de información, cometiendo errores como la autenticación de las fuentes, entre otros.

Por otro lado, Jiménez (2008: 207) expone los siguientes modelos de gestión de las comunicaciones en contextos de crisis.

El modelo Cebolla, propuesto por Pauchant & Mitroff

Contempla los niveles de carácter de los individuos, y los mecanismos de defensa de la propia empresa, la cultura organizacional, la estructura organizativa, y la estrategia de organización ante una crisis.

El Modelo de Relaciones Públicas de Crisis

Se enfoca en las relaciones que la organización tiene con sus públicos relevantes, y la habilidad de comunicar de manera rápida y eficaz, por medio de un plan de crisis.

El Modelo de Crisis Evitables y No Evitables

Se divide en dos figuras. La primera que aborda el proceso ideal de la gestión de crisis en las ocasiones en las que se consideran evitables y de esta manera se plantea la intervención por parte de la organización en relación a la gestión de posibles conflictos. Mientras que la segunda, se enfoca en las situaciones que no son evitables, y donde la acción a tomar, está en contener o disminuir las consecuencias negativas que pueda generar para la empresa.

El Modelo de Calidad, Investigación, Control, Legislación y Ética

Estos cinco elementos que componen al modelo, son aplicados de forma efectiva y apuntan a una correcta administración de la comunicación de crisis en el sector. En cuanto a calidad, se apunta a analizar los riesgos, y controlar los puntos críticos. En investigación, a tomar en cuenta los principios de precaución.

En cuanto, al control externo se refiere a la administración central y autónoma, y en cuanto a control interno se ven temas relacionados a la selección de proveedores y materias. Mientras que respecto a la legislación, se aspira a cumplir la regulación y tener una legislación necesaria. Finalmente, en cuanto a la ética, se apunta a hacer lo correcto, como también comunicarlo.

De esta manera, los modelos de crisis tiene diversas aristas, algunos se centran específicamente en las actividades vinculadas a la fase de prevención, y aquellas que se encuentran más vinculadas a la etapas de reacción y recuperación ante la crisis. Es importante tener en cuenta a los diversos públicos con los que la empresa tiene una relación, y los diversos canales de comunicación diferenciados.



II. CAPÍTULO 2: MODELO DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

En las diferentes gestiones de gobierno existe un modelo de comunicación instalada en las formas de comunicar las decisiones gubernamentales a la ciudadanía. Históricamente, este modelo es aquel de comunicación de una sola vía, del emisor gobierno al receptor ciudadano. Bajo este enfoque, el rol de la comunicación sería traducir y convencer a los/as ciudadanos sobre los beneficios de las políticas públicas, con el objetivo de buscar respaldo y legitimidad de las mismas. Este modelo es desarrollado por Dominique Wolton en 1998, quien lo denomina “comunicación de espacio público” en el sentido ya no actúan sólo políticos y medios de comunicación, sino además la opinión pública a través de las encuestas:

“La comunicación política es el espacio público donde se dirimen los problemas y controversias de los actores políticos (...). Es el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”. (Wolton citado en Valles 2014: 273)

Los gobiernos tienen la necesidad intrínseca de comunicarse con los ciudadanos, sin embargo, las oportunidades de acercarse directamente a ellos es limitada, motivo por el cual dirigen sus actividades de comunicación a los medios, reemplazando la comunicación directa con la ciudadanía por la mediática y por los sondeos de opinión pública.

Por otro lado, la comunicación persuasiva a través de la publicidad es otro de los modelos de comunicación que los gobiernos implementan con la finalidad de mostrar los atributos de las decisiones gubernamentales a favor del bienestar general. En relación a este modelo, Laureza (2006) establece que la finalidad de este modelo consiste en lograr el apoyo del público al que uno se dirige. En ese sentido, el modelo de comunicación persuasiva utilizado por el gobierno está ante un gran reto: enfrentar “un entorno caracterizado por la indiferencia y la reticencia de los receptores y su desconfianza respecto a las fuentes” (Laureza 2006:08).

Desde mi perspectiva, ambos modelos de comunicación gubernamental no han sido exitosos para aportar a los procesos de agendización de las políticas públicas y, en consecuencia, a la legitimidad del gobierno. **La gestión gubernamental requiere de una comunicación estratégica dirigida a sus públicos de interés, según pertinencia y de acuerdo a los temas de la agenda gubernamental.** Es decir, una comunicación concebida como aquella que busca construir vínculos entre gobierno y ciudadanos y ciudadanas para que los acompañen en el entendimiento, comprensión e involucramiento en la discusión de las políticas públicas que afectan su vida a nivel individual y colectivo.

Autores como Jaime Torres-Melo y Jairo Santander, quienes realizan un estudio en Colombia de la relación entre el Estado y ciudadanía, sostienen que la interacción del Estado con la ciudadanía es una condición necesaria para que los procesos de las políticas públicas sean exitosos. Los autores, como parte central del estudio, se detienen en los factores que determinan la formulación de la agenda pública, y señalan lo siguiente:

“La definición de asuntos que se consideran relevantes para el gobierno y la sociedad están lejos de ser un proceso de exclusiva decisión técnica dentro del quehacer gubernamental, por el contrario, definir qué es socialmente relevante (...) se forma en escenarios en los que definiciones, ideas y valores entran en disputa”. (Torres-Melo y Santander 2013: 75)

Esta cita deja entrever la relevancia del aporte de la comunicación a los procesos de agendización de las políticas públicas.

Por otro lado, autores como Corina Echevarría y Valeria Maurizi (2013) cuestionan el carácter instrumental de la comunicación desde el Estado y la visión pasiva de un ciudadano receptor de la comunicación gubernamental. En la ponencia del VI Encuentro PanamErikano de Comunicación, plantean que “se hace necesario poner énfasis en los modos en que los ciudadanos receptan, redireccionan y buscan intervenir y/o participar en la comunicación de los gobiernos” (2013: 11), para que el Estado resignifique la noción y el perfil de ciudadano que tiene implícito o explícito en su comunicación pública.

Por su parte, Carlos Alza destaca y analiza el rol de los “emprendedores de política” y que actúan desde la sociedad civil (2014: 39) en la definición de las agendas de gobierno. Alza analiza dos casos, el maltrato infantil y el feminicidio.

Uno de los aportes centrales de Alza (2014) está en la noción de prácticas, evidenciando la existencia de estrategias elaboradas o trazadas por los actores sociales y que responden a objetivos específicos. Y muchos de los ejemplos de las estrategias desarrolladas tienen un componente comunicacional como la generación de alianzas y pactos de acción, movilizaciones públicas, producción informativa e incidencia en los medios de comunicación, así como el uso de las tecnologías de información y comunicación (redes sociales).

De esta manera, los autores hacen énfasis en lo que debería definir el proceso de configuración de las agendas públicas de gobierno y en el que la comunicación e interacción con los/as ciudadanos/as es determinante más que los mensajes que se quieren posicionar; lo cual permite contar con una visión en la que el **ciudadano y la ciudadana son también productores de contenido social y político así como de sentido comunicativo.**

En ese sentido, es relevante la idea de entender al modelo de comunicación de gobierno como proceso de construcción del interés público en interacción comunicativa y deliberativa entre los actores interlocutores de gobierno y los actores ciudadanos, como plantea Habermas, la importancia de la deliberación pública es que esta contribuye a determinar de manera conjunta cuáles son las necesidades de la ciudadanía, así como es también un ejercicio cooperativo en la toma de decisiones (Michellini y Romero 2012: 108)

Para la consolidación de la democracia, resulta relevante una relación de acercamiento, entendimiento y representación de la ciudadanía, la representación de las necesidades, demandas e intereses de los jóvenes, más aún en contextos de polarización política y pública con partidos desprestigiados como foros de discusión y debate, medios de comunicación que privilegian la espectacularización de la política y un congreso que ha perdido sustancia y credibilidad ciudadana.

En el modelo de comunicación gubernamental, a partir de lo analizado producto de la aplicación de las herramientas de investigación, se evidencian categorías que explican conceptos que nos permitirán entender y comprender el modelo de comunicación gubernamental aplicado durante la Ley Pulpín.

Esta investigación propone el análisis de nociones existentes respecto al modelo de comunicación gubernamental desde los actores políticos y los actores sociales, en este caso, los jóvenes. Para un análisis desde los actores involucrados, se comparan variables para el análisis del modelo de comunicación, implementado por los actores políticos responsables de la formulación de las políticas públicas, y que ponen al descubierto las **diferencias que existen entre el actor político y el actor ciudadano respecto al entendimiento y expectativas de la comunicación gubernamental**. Los actores usan estas categorías para explicar el modelo de comunicación gubernamental, interesa explicitar ambas perspectivas: la del actor político y la del actor social.

El análisis de un Modelo de Comunicación comprende el análisis de las siguientes variables:

- Relación entre Gobierno y Ciudadanía
- Relación entre lo técnico y lo político en el proceso de agendización de las Políticas Públicas
- Relación entre Comunicación Gubernamental, Consenso y Legitimidad

2.1. En la relación entre gobierno y ciudadanía (etapas del fenómeno)

Un análisis del modelo de comunicación gubernamental en el marco de la denominada “Ley Pulpín” debe, necesariamente, entender este fenómeno como un proceso. Una política pública tiene, a su vez, un proceso, siendo una de las etapas la agendización de la misma. En el caso de la denominada “Ley Pulpín”, el ciclo de la situación y los sucesos ha permitido que puedan establecerse cuatro principales etapas. La primera etapa es aquella previa al inicio de las marchas, mientras la segunda es aquella inmediatamente posterior a las dos primeras marchas. La tercera etapa es aquella que corresponde al

momento posterior a la tercera marcha, mientras la cuarta y última etapa corresponde a la derogatoria de la Ley.

A continuación, se analiza cada etapa desde el enfoque del modelo de comunicación gubernamental, y la relación entre gobierno y ciudadanía.

2.1.1. Primera etapa (Comunicación en espacio público: antes de las marchas)

El Modelo de Comunicación Gubernamental implementado durante la Ley Pulpín durante el gobierno de Ollanta Humala, se sustentó en presencia y participación de los voceros políticos de gobierno en los medios de comunicación, con el objetivo de comunicar las ventajas y beneficios de la Ley Pulpín. Como dice Erik Struyf, funcionario de la Oficina General de Comunicación Social de la PCM:

“Fue una ley promovida por el MEF y PRODUCE, la decisión política [de promulgar la ley] ya estaba tomada y nos encargan a los comunicadores hacerla digerible y aceptable entre los diferentes públicos de interés porque iba a beneficiar a una gran cantidad de jóvenes que no tenían la oportunidad de integrarse al mercado laboral, la comunicación no estuvo inserta en el proceso de decisiones que supuso la formulación de la Ley Pulpín”. (Entrevista 7)

En esta primera etapa los interlocutores convocados a la discusión pública fueron el Poder Ejecutivo, El Poder Legislativo, los medios de comunicación y los empresarios, quedando fuera los jóvenes de a pie. Según Wolton en este modelo entran a escena pública las opiniones y argumentos de los que son considerados actores políticos con legitimidad para expresarse públicamente sobre política, ellos son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de las encuestas (Wolton citado en Valles 2014: 273).

2.1.2. Segunda etapa (Comunicación en espacio público + Comunicación persuasiva: después de las primeras marchas)

En respuesta a las marchas de protesta de los jóvenes el gobierno decidió contratar pauta publicitaria para aclarar los beneficios de la Ley Pulpín, la razón era porque los jóvenes estaban desinformados sobre los alcances de la Ley en mención y para ello optaron por

el modelo persuasivo publicitario. Para el gobierno la explicación de la protesta de los jóvenes era porque no habían entendido la Ley y por lo tanto había que explicárselas en spots publicitarios de 30 segundos cuya frecuencia diaria y repetitiva los convenciera.

Se contrató una pauta publicitaria de spots en radio y televisión, asimismo en medios digitales, también se publicaron encartes en medios impresos, con información verificada por el MEF, sobre las ventajas y beneficios laborales de la Ley Pulpín para los jóvenes especialmente que estaban en la informalidad. Para Germán Lora (entrevista 4), Ex Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo de la Gestión de PPK:

“la Ley Pulpín era una buena propuesta, válida para los jóvenes que no tenían beneficios laborales y que iban a acceder a algunos derechos parciales y progresivos, porque con el tiempo iban a generar más beneficios cuando tuvieran más años, lo que falló fue lo comunicacional porque no se entendieron sus beneficios”. (Entrevista 4)

2.1.3. Tercera etapa (*La comunicación dialógica, después de la tercera marcha*)

Fueron cinco (5) las marchas que protagonizaron los jóvenes en todo el país contra la Ley Pulpín. Hasta la tercera marcha la comunicación en una sola vía, del gobierno a los/as jóvenes falló en su objetivo de persuadirlos y convencerlos con información periodística y publicitaria, respecto a los beneficios de la “Ley Pulpín”, los jóvenes seguían marchando y protestando. Y mientras tanto, el Presidente de La República Ollanta Humala, refiriéndose a la Ley Pulpín

“está dirigido a jóvenes que no tienen educación superior y que tienen familia, está dirigida a los que no pueden acceder al mercado laboral en condiciones de formalidad, es para darle beneficios a quienes tienen que trabajar todos los días en condiciones precarias formalidad, no está dirigida a los universitarios que están marchando”. (La República 2015)

En esta etapa la comunicación gubernamental buscó la relación directa de diálogo y consulta con los jóvenes, entendemos como consecuencia de la presión sentida por el gobierno en la protesta masiva callejera. El gobierno organizó reuniones con los jóvenes para recoger sus percepciones y opiniones, congresistas del Nacionalismo organizaron

foros públicos con los jóvenes en el propio Congreso, es decir. Sin embargo esta reacción fue tardía, según la opinión de Erik Struyf:

“si recurres a la comunicaciones cuando los bandos se han formado y están rígidas sus posiciones, ya es demasiado tarde, tú no puedes lanzar la propuesta y decir que es la única que vale y que quienes no la entienden es porque están politizados y son oposición o porque son débiles mentales, no puedes pretender que del otro lado exista apertura al diálogo”. (Entrevista 7)

Según la opinión de algunos jóvenes como Emilio Minaya, “la representación de los jóvenes se invisibilizó en diferentes espacios de diálogo, entre ellos, el del consejo nacional de trabajo y promoción del empleo, faltó el debate técnico entre los especialistas y los jóvenes” (entrevista 10), a su vez David Ayala calificó de deficiente la comunicación del Gobierno “Humala no tuvo el diálogo con el sector que pretendía ayudar, simplemente aplicaron la Ley sin consulta ni coordinación respectiva” (entrevista 9).

El modelo de comunicación gubernamental desarrollado para poner en agenda la denominada Ley Pulpín, no consideró como interlocutores a los jóvenes, según Blanca Rosales, Ex – Jefa de la Oficina de Comunicación de la PCM (entrevista 3).

2.1.4. Cuarta etapa: (Comunicación de crisis: la derogatoria)

El modelo de comunicación para la construcción del consenso del cual nos habla Riorda y que se configura a través del diálogo, estuvo ausente durante el proceso de formulación y promulgación de la Ley Pulpín. Al contrario a las marchas se respondía con más publicidad, a la demanda de consulta y diálogo por parte de los jóvenes se respondía con el modelo publicitario persuasivo.

Respecto a lo anterior y desde una mirada reflexiva y analítica de lo desarrollado Blanca Rosales menciona que “la comunicación no tuvo que ver en el origen de la formulación de la política de empleo juvenil, sino al contrario, entró en la etapa final, cuando la decisión estaba adoptada y correspondía solo hacerla conocer...pensamos en los jóvenes no universitarios, de sectores socioeconómicos C y D, nuestras estrategias de comunicación estuvieron dirigidas a hablarles a ellos. Sin embargo, un público secundario que se adhirió a la protesta, con un mayor nivel de politización fue el conformado por

estudiantes universitarios. Esta alianza es la que finalmente se impone y derrota las posiciones del Ejecutivo, fundamentalmente porque impone un sentido común que desnuda las carencias de la ley y muestra la precariedad en la que se inician en el mercado laboral los jóvenes.

Striuf señala que, sin embargo, “cuando los medios de comunicación, la calle, todo el escenario se va mostrando opuesto a esta propuesta, los decisores políticos no ceden y vuelven a plantearle a la comunicación que su rol es que la propuesta se acepte” (Correa 2018). Adicionalmente, Struyf señala que:

“Pese a que la OGCS tenía un buen sistema de monitoreo del riesgo comunicacional respecto a temas políticos que indicaba los riesgos de la crisis que se venía, no existió voluntad de cuestionarse y abrir algunas válvulas para el diálogo que pudieran dar alguna oportunidad de replantear la propuesta”. (Entrevista 7)

Actualmente, la tendencia es que “el diseño y la implementación de la política pública se realice de una manera participativa (González 2017: 7). En este modelo, la comunicación cobra un rol fundamental, no es un elemento complementario o que se realiza solo al final: está presente desde el inicio, acercando al ciudadano en el diseño mismo de la problemática a enfrentar.

2.2. Relación entre lo técnico y lo político gubernamental

Uno de los argumentos técnicos que sustentaban la Ley Pulpín era un estudio del MEF que mostraba que 250 mil jóvenes se preparaban para iniciar la vida laboral, sin que en su futuro inmediato se garantizara seguridad social y/o cobertura médica (Correa 2018). En base a ese estudio se plantearon también otras medidas para reactivar la economía y que fueron presentadas al Congreso. Blanca Rosales, señala lo siguiente:

“Tengo la impresión que la Ley Pulpín careció de agendización, uno de los principales motivos de su fracaso, es un tema que debería dilucidar alguien del MEF, sin embargo considero que es casi seguro que la Ley Pulpín fue una de las medidas que surgieron como paliativos al enfriamiento económico que se presentaba en el panorama y con esta

Ley se quiso dinamizar un sector que estaba presentando dificultades”.
(Entrevista 3)

Para el actor gubernamental, lo técnico y lo político son entendidos como dos dimensiones contrapuestas, en las que participarían actores diferenciados por conocimiento, capacidades, lenguajes, espacios y rol en la toma de decisiones.

Según Blanca Rosales, respecto a la relación entre lo político y lo gubernamental, los beneficios de la Ley Pulpín, se iban ampliando a medida que se extendía la protesta, es decir “la lucha callejera no por propuesta de los jóvenes sino por pérdida de legitimidad de gobierno, iba arrancando mejoras a la norma, lo que ya de por sí ponía en entredicho la propuesta gubernamental inicial, era clara la debilidad de negociación política además no fue soportada por el MEF” (Entrevista 3). Por el contrario, en plena crisis se le delegó al Ministerio de Trabajo, que no había participado en la formulación de la norma. Rosales señala al respecto que:

“Siendo un sector liderado por un militante de partido de gobierno, los efectos políticos se trasladaron directamente a la figura presidencial. La propia bancada oficialista no estuvo dispuesta a cargar con el pasivo de la norma y se hizo expreso el rechazo. Estas posiciones encontradas en relación a la Ley Pulpín y los continuos retrocesos en los propios gestores de la norma mostraron las profundas debilidades del régimen y exacerbaron la lucha callejera, las alianzas se rompieron y el contexto político primó. La oposición tomó las banderas de los jóvenes y se cumplió un objetivo político mayor. El gobierno de Ollanta Humala había sido herido de muerte”. (Entrevista 3)

Germán Lora, Ex Jefe de Gabinete de Asesores del MTPE y autor de la denominada “Ley Pulpín 2.0”, asevera respecto a la participación de la ciudadanía en temas laborales:

“Yo no creo en el diálogo en el tema laboral, las posiciones son el día y la noche, sí considero que hay que socializar y escuchar opiniones, pero a acuerdos no vas a llegar nunca, la discrepancia es doctrinaria y eso no lo cambias... los temas laborales no pueden ser consensuados nunca... es importante la calle pero bien intencionada, con conocimiento de lo que

se está haciendo, no la calle obtusa, no la calle siguiendo una ideología, con eso no puedes conversar”. (Entrevista 4)

La percepción de la calle como expresión de lo doctrinario y lo obtuso invalida a los actores que participan en ella, como interlocutores válidos para la socialización de las propuestas técnicas y menos para consensuarlas. Al respecto, otro de los resultados del *focus group* realizado por la OGCS de PCM en enero 2015 (PCM 2015) concluyó que los jóvenes afirman que la calle sí es pensante y con objetivos claros, que ya habían despertado para que nunca más pasen por ella y en adelante sea consultada y que si bien es cierto los que marchan no eran los afectados, como lo mencionó el Presidente Ollanta Humala, era una ley que precariza los derechos de todos los trabajadores.

2.3. Relación entre comunicación gubernamental, consenso y legitimidad

Para la mirada del funcionario a cargo de las propuestas técnicas, la legitimidad sería aquello que proviene de los Poderes formales, como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En ese sentido, la utilidad de la comunicación con los actores sociales sería para informar, explicar y socializar las decisiones de gobierno, no para dialogar, no para consensuar (Correa 2018). En consecuencia la legitimidad no vendría del diálogo y la comunicación con el actor social. Echevarría y Maurizi señalan en ese sentido que se debe partir desde una perspectiva basada en “las pretensiones democráticas de la comunicación, en el diálogo público asociado a la construcción de las decisiones públicas y no a la legitimación ex – post de las mismas” (Echevarría y Maurizi 2013: 1).

Se plantea que el tema laboral no es para llevarlo al diálogo, menos pretender el consenso. Es una comunicación de una sola vía, unidireccional. En consecuencia, no es una comunicación en búsqueda del diálogo y consensos con posibilidad de modificar las propuestas preliminares. Así, el proceso de agendización que supone convocar a los actores involucrados en la problemática en cuestión, solo convocaría a los actores del Estado, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, dejando fuera del proceso a los actores sociales como los jóvenes y los trabajadores. En ese sentido, Alza (2014) plantea la relevancia de recuperar la retórica como elemento de análisis del proceso de establecimiento de agenda de políticas públicas, ya que tiene que ver directamente con las narrativas discursivas y argumentativas que los actores sociales y políticos utilizan en el escenario público político y ello supone desde el enfoque del marco teórico del proceso

de agendización_democratizar el tecnicismo que caracteriza a la enunciación discursiva de la política pública para promover la discusión pública.

Rosales, nuevamente desde una mirada reflexiva y crítica a distancia, señala que:

“La ley que se requiere para un sector juvenil sin derechos, es una que garantice ese ejercicio pleno de derechos, siguiendo las recomendaciones de la OIT y los organismos internacionales que han abundado sobre la generación de Empleo Digno, con el reconocimiento de una realidad que afecta cada año a miles de jóvenes que acceden por primera vez al mercado laboral, y medidas legales que promuevan empleos con salarios justos y plenos derechos laborales, el proceso de comunicación hubiera tenido desde el origen su capacidad movilizadora y generadora de aliados y adhesiones y consensos”. (Entrevista 3)

A propósito de la opinión de Germán Lora respecto al proceso de comunicación, quien señalaba que lo técnico no puede ser discutido en la calle, menos aún con una calle “obtusa”, se contrapone la opinión de Rosales:

“La comunicación democratizadora es aquella capaz de ser una respuesta a las expectativas de los ciudadanos, entendidos éstos como sujetos dotados de derechos y obligaciones, en pleno y libre ejercicio de ambos...para ello se requiere escuchar y devolver, en un circuito de ida y vuelta que haga posible esa retroalimentación tan saludable y que solo es posible cuando existe un Estado que escucha y mecanismos de consulta adecuados”. (Entrevista 3)

Las afirmaciones de Lora y Rosales dejan entrever la visión de un grupo de funcionarios respecto a la actividad política y a la elaboración de las políticas públicas. Lo dicho por Lora parece sugerir que existe una diferencia –irreconciliable- entre lo técnico y lo político, involucrando esto último a la ciudadanía, la participación y el diálogo. Por otro lado, existe otra visión, aquella sostenida por Rosales, que valora la comunicación entendida como retroalimentación saludable, escucha efectiva e intercambio real con la ciudadanía.

Esto, además, sugiere que es importante la visión que tiene el funcionario de la ciudadanía en el diseño mismo de una política. De su visión de ciudadanía dependerá que esta sea

involucrada o no en el proceso de diseño de una política. Bajo la visión de una ciudadanía obtusa e ideologizada, con la que no se puede conversar, esta no será involucrada en el proceso, ya que no contribuirá a generar consensos.

Hay sectores que identifican que el problema central con la Ley Pulpín fue el componente comunicacional, que resultó inefectivo en su función de informar y explicar. Esta postura está representada por una parte del sector público, que tiene como principal imagen al ex Viceministro Maurate. Él, al ser consultado respecto a qué finalmente es lo que sucedió para que esta ley no se mantuviera en el tiempo, atribuye el error a un mal manejo de comunicación. Señala que nuestro país es una cultura oral, y lo que se escucha queda grabado en la ciudadanía y moldea su opinión y postura: “una declaración de un dirigente sindical dijo que esta era una ley que esclavizaba a los jóvenes y terminó tomando cuerpo” (entrevista 5). A su vez, señala que los jóvenes en el país no tienen educación superior, dejando entender que este es el motivo por el cual no se informaron correctamente “ni leyeron la ley” (entrevista 5).

Según Maurate, la ley les favorecía pero ellos, por no informarse, estaban en contra de la misma. Maurate considera que lo que debería hacerse es trabajar el tema en los medios ya que, según su postura, es aquí donde se moldea y “controla” la opinión pública. Considera que debieron tener una presencia en redes y medios de comunicación para “explicar”, y buscar aliados. En su autocrítica, no hay crítica de fondo, sino de ejecución de estrategia comunicacional. Sin embargo, aún en esta estrategia comunicacional, no considera el diálogo ni la participación como proceso fundamental.

Señalar que el fracaso de la Ley fue por una mala estrategia comunicacional es un argumento refutado por muchos actores, ya sean jóvenes o especialistas. Como señala Fernández-Maldonado, la ley estaba mal concebida en el contenido, en el fondo. Si bien la estrategia comunicacional estuvo mal diseñada, esto no quita que no sea el problema fundamental. Fernández-Maldonado señala que considerar que el problema fue comunicacional puede ser una estrategia del sector público para no aceptar el error de fondo y concepción en el diseño mismo de la ley (entrevista 1). Por otro lado, los jóvenes señalan también que, si bien la estrategia comunicacional fue inefectiva y unidireccional, el problema no era la comunicación, sino la ley en sí. Sin embargo, señalan también que

fue esta estrategia de comunicación unidireccional, cerrada al diálogo e impositiva que terminó por movilizar aún más a las masas.

Como plantea Majone (1997) se debe “apreciar la importancia de los aspectos retóricos de la elaboración de la política pública: el papel de la justificación, la comunicación y la persuasión en la formación y el desarrollo de la política pública” (58).

La política pública debe contar con ese mecanismo de ida y vuelta que garantiza la comunicación. Desde el inicio mismo, esa consulta permanente destinada a mediar entre lo argumentativo gubernamental y lo argumentativo social, mejorando las propuestas iniciales para garantizar el consenso y la sostenibilidad, “las Políticas Públicas son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (Torres-Melo y Santander 2013: 15). Los autores sustentan que la interacción con la ciudadanía es una condición necesaria para que los procesos de las políticas públicas sean exitosos.

Considerando que la comunicación gubernamental debe establecer un marco general para el conjunto de políticas públicas y que desde este marco se construya la confianza en el gobierno, al respecto uno de los resultados de un focus group realizado por la OGCS en enero del 2015 (PCM 2015) concluía que la desconfianza en el actor político les hacía hacer ver a la norma técnica como negativa asumiendo que el gobierno hace normas para beneficiar a los empresarios. Riorda plantea que:

“La comunicación gubernamental incide en la suma de las políticas públicas, y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general, y no a una política en particular. Puede ser que una política funcione bien y que tenga impacto social, pero si la gente tiene una mala predisposición para el gobierno general, quiere decir que está haciendo una política bien y tal vez otras mal, afectando al consenso de gobierno” (2008: 4).

2.4. Herramientas del modelo de comunicación gubernamental

El modelo de comunicación gubernamental en el caso estudiado hizo uso de distintas herramientas de comunicación, empleados en distintos momentos. Entre ellos se encuentra el monitoreo de la cobertura periodística en medios de comunicación,

producción de spots publicitarios, producción de contenidos en redes sociales, producción de videos testimoniales, foros públicos y focus groups. No es objetivo de esta investigación hacer un análisis de cada una de estas herramientas, sin embargo resulta importante mencionarlas, ya que permite deducir la *comprensión* de comunicación que se tiene desde el Estado. Es importante señalar que los focus groups con jóvenes opositores a la ley y participantes de las marchas no se dio desde el inicio. Es decir, no se utilizó como mecanismo de consulta ni participación. Los focus groups fueron llevados a cabo después de la tercera marcha, convocados por la PCM, con la intención de conocer los motivos principales de oposición a la ley, con la expectativa de poder revertir la crisis (Correa 2018).

El uso del resto de herramientas mencionadas, por otro lado, demuestran un énfasis en la comunicación como difusora de mensajes, es decir, bajo un modelo difusionista y vertical de la comunicación. Esto se observa aún más bajo la herramienta del monitoreo de la cobertura periodística¹, que tiene como objetivo determinar el posicionamiento del tema, los mensajes, las características atribuidas a los actores, la postura del medio de comunicación frente a la ley², entre otros. El análisis de esta herramienta permite observar cómo funcionó la estrategia gubernamental, ya que permite ver los ajustes y la relación de la estrategia con los medios masivos y tradicionales de comunicación.

2.4.1. Reportes de Monitoreo de Cobertura Periodística en medios de comunicación

El comportamiento de los medios de comunicación para el tratamiento informativo de la Ley Pulpín, en opinión de los funcionarios de gobierno y jóvenes entrevistados, tuvo incidencia en el desenlace de la Ley Pulpín. Por este motivo, La Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros, realizó una serie de reportes de presencia y favorabilidad mediática del Nuevo Régimen Laboral Juvenil, a través de Reportes de Monitoreo de la cobertura periodística.

¹ Estas herramientas son documentos internos de PCM.

² Esta herramienta establece si el medio se posiciona a favor, en contra o neutro frente a la Ley. Esto venía determinado por los funcionarios del equipo de la PCM a partir de las declaraciones del medio respecto a la ley.

A continuación se analizan tres reportes, cada uno representativo de un momento clave del proceso de la Ley Pulpín: el Reporte del 15 al 16 de diciembre del 2014, seguido por el reporte del 22 al 26 de diciembre del 2014, y finalmente, el reporte del 5 al 9 de enero del 2015. Estos tres reportes permiten observar, por un lado, el cambio de comportamiento de los medios, y, por otro, la respuesta del gobierno en cuanto a su estrategia de comunicación, durante el período de inicios de diciembre del 2014 a mediados de enero del siguiente año.

El análisis de estas herramientas resulta fundamental ya que, bajo opinión del viceministro Maurate, es en los medios donde se discute la ley, y son los medios los que hacen la opinión pública. Las declaraciones de Maurate respecto a la importancia del relacionamiento público del Estado con los medios de comunicación, y la importancia de que estos medios “entiendan” la importancia de la ley y la apoyen, dejan entrever que la agenda mediática es elemento fundamental de la estrategia comunicacional del gobierno y, por ello, se le dio un lugar privilegiado.

2.4.2. Primer Reporte 15 al 16 de diciembre del 2014 (Promulgación de la Ley Pulpín)

Opinión Favorable a la Ley Pulpín

En el Reporte Express del **15 al 16 de diciembre** del 2014, se registró un total de 50 notas periodísticas respecto a la Nueva Ley Laboral Juvenil, de las cuales el 52% se mostró positiva al Nuevo Régimen (26 notas), 20% fueron neutras (10 notas), y el 28% fueron negativas (14 notas) (PCM 2014). Es importante señalar, que para este momento aún no se había dado una movilización en contra de la norma. Es el 16 de diciembre que se publica en el Diario El Peruano la Ley 30288, bautizada como Ley Pulpín (La Mula 2015).

Las notas recogen una serie de argumentos a favor, sobre todo respaldándose en declaraciones de actores públicos políticos que protagonizan la opinión mediática y los reportes elaborados, como Congresistas y Ministros. Entre los argumentos encontramos que la ley “ayudará a combatir el desempleo y la informalidad” (PCM 2014), argumento respaldado por Ollanta Humala, Martha Chávez, Jaime de Althaus, Marisol Pérez Tello, Aldo Mariátegui, Piero Ghezzi, entre otros personajes.

Los temas y argumentos de los actores políticos respaldan la constitucionalidad de la ley, el reconocimiento de derechos, como “las 8 horas de trabajo al día, horas extra, seguro médico, descanso en domingos y feriados, jubilación, vacaciones, indemnización por despido, sueldo mínimo” (PCM 2014).

Por otro lado, frente a las críticas que señalaban que esta ley afectaría a todos los jóvenes y sería adoptada por todos los empleadores, personajes como los antes mencionados señalaron que era un “mecanismo voluntario y temporal que no eliminaba el régimen general” (PCM 2014), además de explicar que esta ley no aplicaba a los jóvenes en planilla, y solo estaba dirigido a un grupo en particular. Parte de los argumentos a favor y en defensa de la ley, además de las explicaciones de fondo y forma, se centran en la ley como un mecanismo para prevenir y evitar la explotación de los jóvenes, impidiendo que terminen en la delincuencia, y además promoverá que los jóvenes se capaciten (PCM 2014).

Opinión en Contra de la Ley Pulpín

En relación a los argumentos en contra, encontramos actores públicos políticos diferenciados, si bien es cierto, figuran congresistas opositores, como Lescano, los otros actores mediáticos son sobre todo ex presidentes, como Alan García y Alejandro Toledo, y sobre todo representantes de periodistas, sindicatos de trabajadores, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Entre ellos encontramos a Carmela Sifuentes (presidenta de la CGTP), Alexis Meléndez (secretario general del comando Universitario del APRA), Sigrid Bazán (periodista), Julio César Bazán (CUT), la OIT, Olmedo Auris (vicepresidente de la CGTP), Manuel Dammert, entre otros (PCM 2014).

Los argumentos opositores centrales son principalmente aquellos que señalan el no reconocimiento de derechos por la ley, como la CTS, las utilidades, seguro social, gratificaciones y el recorte de vacaciones. Por otro lado, hay argumentos importantes que señalan que esta ley estaba promoviendo mano de obra barata, producto de la desaceleración económica (PCM 2014). Los argumentos más fuertes señalan que el gobierno prefiere apoyar a las empresas “a cambio de perjudicar a los trabajadores” (PCM 2014). Se señala, además, la inconstitucionalidad de la ley, en cuanto discrimina a los jóvenes y atenta contra sus derechos (PCM 2014).

En relación al comportamiento mediático, se observa que algunos medios solo emitieron noticias a favor de la nueva ley, como ATV, Frecuencia Latina, PanamErikana, Perú21, Trome y CanalN. Otros medios, transmitieron notas a favor, incluyendo también notas neutras, como El Comercio, TV Perú y Exitosa Radio. Finalmente, Correo solo emitió notas neutras, mientras La República solo emitió notas en contra. Para aquellas notas a favor, se encontró que se “construyeron de forma positiva las entrevistas a los congresistas Marisol Pérez Tello, Martha Chávez y Fernando Andrade, y al ministro Piero Ghezzi. Asimismo, los columnistas y editorialistas que aportaron una valoración positiva fueron Rosa María Palacios, Juan Carlos Tafur, Aldo Mariátegui y Jaime de Althaus” (PCM 2014).

Finalmente, el principal vocero desde el Poder Ejecutivo fue el mismo presidente Ollanta Humala, seguido por sus ministros Fredy Otárola y Alonso Segura. El principal vocero opositor fue Alan García (PCM 2014).

El reporte en mención sugiere a partir de sus resultados una estrategia mediática y política de comunicación del gobierno que refuerce con vocerías la difusión de los siguientes mensajes en respuesta a las críticas de los actores públicos políticos opositores a la norma:

- La norma es inclusiva: solo una ínfima minoría de jóvenes tiene empleo digno y derechos laborales, se busca ampliar el universo de jóvenes con trabajo y derechos básicos reales.
- La nueva norma favorecerá a 250 mil jóvenes dotándoles de una oportunidad de ganar experiencia y posicionarse mejor en el mercado laboral.
- Esta reforma irá de la mano de mayores esfuerzos de control y fiscalización por parte del MTPE y la SUNAFIL para que las empresas no le saquen la vuelta a la norma y perjudiquen a jóvenes ya contratados o busquen reemplazar antiguos empleados por “jóvenes baratos””. (PCM 2014: 4).

De este modo, podemos observar que el modelo de comunicación gubernamental en espacio público se sustentó en la vocería de actores con cierta legitimidad, que transmitan

tres mensajes esenciales: la inclusividad de la norma, el hecho que favorecería a una gran cantidad de jóvenes, y los esfuerzos de control de parte del Estado para no “aprovecharse” de los jóvenes.

2.4.3. Segundo Reporte del 22 al 26 de diciembre del 2014 (Primera Marcha)

La opinión a favor cayó y la opinión en contra subió

El segundo Reporte Express analizado va desde el 22 al 26 de diciembre del 2014. Es importante señalar que para estas fechas, ya se había producido la primera marcha contra la ley, el 18 de diciembre, seguido por la presentación de un proyecto de ley de Acción Popular y el Frente Amplio para derogar la ley. El mismo 22 de diciembre se produjo la segunda marcha para la derogatoria, donde los jóvenes llegaron hasta la CONFIEP. Ya el 25 de diciembre, se filtran denuncias que señalan que la ley fue elaborada por el MEF y PRODUCE, junto a gremios empresariales que se beneficiarían de la misma (La Mula 2015).

En este Reporte se registró un total de 356 notas periodísticas respecto a la Nueva Ley Laboral Juvenil, de las cuales el 51% se mostró negativa al Nuevo Régimen (181 notas), 22% fueron neutras (77 notas), y el 28% fueron positivas (98 notas) (PCM 2014). A partir de la segunda marcha realizada el 22 de este mes, la visibilidad del rechazo en los medios se vuelve evidente.

En relación al comportamiento de los medios, ahora todos los medios monitoreados incluyen notas de rechazo y argumentos en contra de la ley, a diferencia del primer reporte. Aquel medio que presenta mayor cantidad de notas a favor de la ley es TV Perú, con una clara tendencia positiva. La postura negativa de los medios es más evidente en algunos diarios, como La República, Ojo, Gestión, El Comercio, Exitosa, Correo y Trome (PCM 2014).

Se observa que los voceros desde el ejecutivo se mantienen, con Ollanta Humala a la cabeza, seguido por sus ministros: Daniel Urresti, Alonso Segura, Piero Ghezzi, Fredy Otárola y Ana Jara (PCM 2014). Desde la oposición, resaltan el congresista Lescano, así como Pedro Pablo Kuczynski, manteniéndose la postura de Alan García.

Los argumentos a favor y en contra se mantienen: la constitucionalidad de la ley y la supuesta protección y fomento del trabajo juvenil, versus la inconstitucionalidad de la misma, la explotación de los jóvenes, el abierto favorecimiento del gobierno a la empresa en detrimento de los jóvenes, entre otros.

Sin embargo, los argumentos a favor han caído y no logran sostenerse frente a los avasalladores argumentos en contra.

En este Reporte, además, se monitorea la referencia que otros actores dieron a los personajes más representativos desde el Ejecutivo. Así, se observa que Ollanta Humala tuvo 58 referencias en contra y solo 4 a favor.

Este reporte concluye que es a partir del 22 de diciembre, fecha de la segunda marcha, que se “instala en los medios una cobertura mayoritariamente negativa sobre la Ley Pulpín” (PCM 2014: 2). Se concluye también que la figura de Ollanta Humala es la más afectada, seguido por sus ministros. Finalmente, el panorama es muy negativo.

El reporte señala que los medios como Diario UNO, Diario 16 y la República se han mostrado en contra de esta medida, y los medios que supuestamente apoyarían la Ley Pulpín por su posición “pro empresa” han ido sumándose progresivamente al cargamontón contra el Ejecutivo o han optado por mantenerse neutros” (PCM 2014: 2).

Por lo expuesto anteriormente el modelo de comunicación gubernamental se basó también en un análisis de las tendencias de los medios más importantes del país: cuáles eran “pro empresa”, cuáles tenían una opinión favorable a las políticas de “gobierno”, etc. Este análisis fue útil para segmentar los medios en función de su favorabilidad o no a la norma y destinar voceros públicos políticos con mensajes claves para difundir. Sin embargo, a partir de las marchas y el movimiento juvenil ciudadano, los medios que se consideraban neutros y favorables a la norma, terminaron virando hacia el rechazo a la ley. Este Reporte termina con una conclusión que grafica bien el momento político por el que pasaba el Ejecutivo convirtiéndose en víctima de los opositores “cargamontón contra el Ejecutivo” (PCM 2014: 2)

En este reporte no se plantea una estrategia ni pasos a seguir, como sí se dio en el primer reporte analizando anteriormente. No se analiza con mayor profundidad la idea del “cargamontón” y no se plantean lecciones aprendidas o estrategias futuras.

2.4.4. Tercer Reporte del 5 al 9 de enero del 2015 (A puertas de la Derogatoria)

Opinión en contra

El tercer Reporte analizado va desde 5 al 9 de enero del 2015. Para estas fechas, ya se habían llevado a cabo tres marchas en contra de la Nueva Ley Laboral Juvenil, antes de la siguiente marcha programada para el 15 de enero.

En este reporte se identifica un total de 223 notas emitidas en este período de tiempo, con un 48% en contra (108 notas), 27% de notas neutras (59 notas), y 25% de notas a favor (56 notas). Al igual que en el reporte anterior, la predominancia de notas en contra de la Ley Laboral Juvenil es avasalladora.

Los argumentos a favor intentan revertir esta situación y volver a los porcentajes iniciales, donde la opinión a favor de la norma era mayoría. Entre estos argumentos, encontramos a los entonces Ministros y al ex Presidente Humala señalar que esta ley busca darle mayores posibilidades a los jóvenes para acceder a un trabajo digno y con derechos, señalando que no afectaba a aquellos que trabajaran bajo régimen general (PCM 2015).

Sin embargo, los argumentos en contra son cada vez más fuertes. En estas noticias actores como Lescano, Verónica Mendoza, Mauricio Mulder, entre otros, señalan que esta fue una ley “impulsada por los grupos económicos como la CONFIEP y la SIN en complicidad con el Gobierno liderado por el MEF” (PCM 2015: 1). Nótese el uso de “complicidad”, aludiendo a una alianza hecha a espaldas de la ciudadanía, por un gobierno liderado completamente por el sector económico de derecha, cercano a la industria. Se critica, además, que ni la ley ni la norma fueron consensuadas con la ciudadanía: solo con grupos económicos. Estas declaraciones no solo las hacen personajes como Verónica Mendoza, sino también los jóvenes participantes de las marchas y los representantes de los colectivos (PCM 2015).

Se repiten los argumentos a favor que critican la forma y el contenido de la ley: los recortes de los derechos laborales. Además, se critica que la ley está diseñada sin responder a los supuestos jóvenes desprotegidos que el oficialismo señala: “el 68% de los jóvenes sin contrato que están en las MYPES nada tienen que ver con la ley laboral juvenil pues la legislación de las MYPE es más beneficiosa para los empleadores” (Humberto Campodónico citado en PCM 2015: 1). Los opositores a la ley identifican claramente que los empleos que recortan derechos no incrementan empleo, y que además es una ley redundante, ya que es similar a la ley MYPE (PCM 2015).

Distintos sectores de la ciudadanía manifiestan que el Estado ha fallado: debería ser el garante de derechos, pero es el primero en vulnerarlos. Además, los intentos del oficialismo por reprimir las manifestaciones generó mayor simpatía con los manifestantes: las marchas fueron pacíficas y masivas, con participación de mucho más que solo “jóvenes pulpines” (PCM 2015).

Entre las **conclusiones** de este informe. Para contrarrestar el discurso opositor, la estrategia ha sido la misma: Presidente y Ministros con un discurso unificado de los beneficios de la norma. Sin embargo, se identifica que los argumentos en contra se mantienen firmes: es “una ley que recorta derechos laborales, no consensuada, dirigida por y para las grandes empresas y que no formalizará ya que promoverá más informalidad en las Mypes” (PCM 2015: 4).

Al observar los tres momentos, se puede concluir que, a lo largo del proceso de la Ley Pulpín, el tratamiento informativo cambia. Los medios inician con una postura a favor de la medida, y terminan casi todos con una postura contraria. Hay ejemplos claros, como es el diario El Comercio, que pasa a estar abiertamente en contra cuando inició a favor. Lo mismo con la mayoría de los diarios. Hay un viraje mediático, que se registra además en los argumentos y voceros que tienen espacio en los medios para manifestar sus argumentos en contra.

La torta de cómo se reparten los porcentajes a favor y en contra dejan ver que las marchas fueron decisivas en cómo cambió el tratamiento informativo: no es coincidencia que las notas de rechazo a la ley se registren justamente a partir de las marchas, sobre todo de la segunda marcha, que llegó a la CONFIEP.



III. CAPÍTULO 3: CIUDADANÍA

3.1. Ejercicio ciudadano

El ejercicio ciudadano de los jóvenes fue fundamental en el proceso de promulgación y posterior derogatoria de la “Ley Pulpín”. Fue una ley donde los jóvenes se sintieron tocados a nivel generacional como un sector al que se le podía pagar menos para hacerle el favor de tenerlo en la formalidad, En este capítulo se aborda el comportamiento y la organización de los jóvenes, así como las razones y sentimientos que los movilaron. En este proceso en particular, el espacio público, dígase la calle y los medios de comunicación, así como los foros públicos, cumplieron un rol fundamental.

3.1.1. Comportamiento y organización

La respuesta de la ciudadanía frente a la promulgación de la “Ley Pulpín” generó cinco movilizaciones, una más masiva que la otra, alrededor de Lima y en varios departamentos del país. Las marchas generaron sorpresa por su masividad y por sus características, sobre todo en cuanto a capacidad organizativa e impacto público.

Las formas de organización de los jóvenes en estas marchas no fueron improvisadas. Por el contrario, muchos grupos utilizaron asambleas de organización donde recogían la participación del “pueblo” (entrevista 11, entrevista 9). Como señala Julio Gamero (entrevista 2), en la actualidad las formas de organización juveniles han cambiado. En los noventa, señala, la participación se observaba a través de la inscripción y militancia en partidos políticos. Sin embargo, hoy estamos frente a jóvenes diferentes, quienes han crecido en un contexto diverso al de los años noventa.

En ese sentido, el joven no se organiza hoy en partidos políticos, sino en movimientos distintos, como los voluntariados, y/o movimientos que se mueven por causas que los jóvenes defienden, como la defensa del medio ambiente, educación, derechos humanos, violencia de género, infancia entre otros. Son jóvenes que han crecido con enfoque de derechos y lo tienen muy incorporado (entrevista 2).

Por otro lado, las modalidades de las movilizaciones fueron diversas. Destaca sobre todo la organización por barrios y territorios. Los jóvenes formaron zonas según distritos, y canalizaron de esta manera las exigencias y demandas de los jóvenes. Otras formas destacadas son aquellas relacionadas con movimientos culturales y, entre ellos, el bloque hip-hop es uno de los más importantes por su capacidad de movilización.

Es importante destacar que las reacciones iniciales frente a la ley se generaron desde sindicatos textiles, en la que el sindicato de la empresa Topitop fue particularmente importante (entrevista 13). Fue desde este espacio que se reconocieron las preocupaciones iniciales de la propuesta de la ley. Las universidades y sindicatos se constituyeron también en espacios y grupos importantes de convocatoria y organización. Si bien las organizaciones como las mencionadas agruparon a muchísimos jóvenes con ideales, cosmovisiones, posturas y entre otros similares, muchos jóvenes participaron de manera independiente, movidos por la indignación que significaba para ellos la ley.

La mayoría de los jóvenes entrevistados participó al menos en dos de las cinco marchas llevadas a cabo. Entre los entrevistados, se encuentran dirigentes, jóvenes independientes, periodistas, entre otros. Como se mencionaba anteriormente, algunos acudieron a las marchas de forma independiente, otros en organizaciones barriales (llamadas “las zonas”), en organizaciones universitarias, en el bloque hip hop, así como a través de los sindicatos u otros movimientos.

Cabe destacar que, como señala Fernández-Maldonado (entrevista 1), marchar no es algo que los jóvenes quieran hacer porque lo encuentran divertido: tiene que haber un motivo o sentimiento movilizador que lo saque de su comodidad y lo lleve a las calles a exigir, en este caso, el respeto a sus derechos. Los sentimientos que esta ley generó en los jóvenes son diversos, pero destacan la indignación, la frustración y la importancia de sentir que el Estado negociaba sus derechos para beneficiar a la empresa privada (entrevista 1).

Dicho esto, los sentimientos y valoraciones de la ciudadanía no fueron estáticos, iban transformándose a medida que el Gobierno avanzaba en la comunicación publicitaria y periodística de la norma establecida, es decir, lejos de retroceder en la propuesta

normativa, el gobierno insistía en el modelo de comunicación unidireccional insistiendo en la beneficios y bondades de la misma, incluso cuestionando el sentido de la movilización juvenil porque los que marchaban no serían los beneficiarios directos.

Asimismo, la indignación aumentaba en proporción similar a las respuestas reactivas del gobierno que intentando negociar con los jóvenes iba cediendo algunos derechos recortados en la propuesta normativa original. Los/as jóvenes percibían que, no solo los trataron como ignorantes, sino también como quienes no sabían qué propuestas serían buenas para ellos/as. Al respecto el Exministro de Trabajo, Daniel Maurate Romero mencionó por ejemplo lo siguiente:

“la gran parte de los jóvenes son fáciles de convencer, para el bien o el mal, esto es parte de un problema estructural...ellos decían que la ley recortaba derechos y yo les decía, estoy aquí con mi lapicero para anotar todo lo que está mal y no podían señalarme nada”. (Entrevista 5)

El joven manifiesta que quiere ser escuchado y consultado, quiere ser considerado. El joven quiere que las decisiones que se tomen respecto a él tomen en cuenta su propia voz y realidad, y no únicamente a las empresas. Se auto perciben con capacidad de opinión propia para aportar y ser interlocutor para la formulación de las políticas públicas, para el caso, las referidas a lo laboral, como dice Jorge Rodríguez, uno de los jóvenes entrevistados, “el Estado no puede imponer mayor flexibilidad laboral, sin tener diálogo y consenso con la ciudadanía” (entrevista 13).

Por otro lado se evidenciaron las formas de actuación y organización juvenil, por ejemplo las redes sociales los moviliza y los hace interactuar con múltiples opiniones y argumentaciones frente a las cuales se identifican o cuestionan. En los últimos años se ha ido incrementando el interés de participación, siendo las modalidades diversas y múltiples, que tiene que ver más con un movimiento ciudadano crítico a los formas de ejercicio del poder político más que un movimiento que pretende llegar al poder.

Si bien es cierto existe en ellos, mucha desconfianza en la política, por ejemplo no creen en las instancias institucionales, creadas para el diálogo, porque habrían fracasado al tener carácter vinculante para incidir en la toma de decisiones de gobierno.

3.1.2. La calle como escenario

La calle tuvo un rol fundamental en este proceso, en cuanto fue el escenario de exigencia de los jóvenes y cobró un significado clave tanto para la ciudadanía como para el gobierno: se volvió el escenario de la disputa.

Julio Gamero señala que los medios de comunicación al inicio no le dieron mayor importancia a la protesta juvenil, era fin de año y las expectativas estaban en otras cosas. Gamero señala justamente que fue una decisión política el promulgar la ley en esas fechas, esperando que la ciudadanía pasara por alto la ley y no reaccionara (entrevista 2).

Los medios de comunicación comenzaron a darle cobertura significativa cuando las movilizaciones se tornaron masivas, lo que contribuyó favorablemente al respaldo ciudadano a los jóvenes que protestaban en las calles. No eran vistos como unos cuantos opositores a una ley cualquiera: la ciudadanía comenzaba a respaldar la protesta juvenil como legítima. La mirada al joven cambió, es un actor nuevo en la escena política, que informado con capacidad de movilización y propuesta.

Las marchas se constituyeron como una forma de expresión y un canal de los sentimientos y demandas de la ciudadanía y la calle, el espacio para la movilización y configuración de un poder ciudadano con capacidad de ejercer presión para la derogatoria de una política pública que ya había sido en primer lugar promulgada por el Legislativo y en segundo lugar por el Presidente Ollanta Humala. Jefferson Espinoza (entrevista 12) señala que “la presión del pueblo logró que deroguen la ley”, asimismo el dirigente juvenil Jorge Rodríguez, refiere lo siguiente:

“el Estado no lo midió, nos subestimó, dijeron estos son pulpines, primero pedimos archivamiento de la norma y luego cuando se aprueba hay mucho más movimiento en las redes y en la prensa y hasta en el congreso porque a partir de la Ley Pulpín se critica todas las normas de trabajo precario en el Perú y esto empieza a crecer más y terminó con un hecho histórico de derogatoria de una ley ya promulgada por el Legislativo y Ejecutivo, esto le dio muchísima fuerza al movimiento de

trabajadores y ciudadanos...la fuerza de las calles los hizo retroceder y el gobierno se quedó solo y aislado...nadie esperaba una respuesta tan contundente de los jóvenes...y sí hubo organización, no fue espontáneo, hubo estrategia, hicimos 30 conferencias de prensa, hemos elaborado documentos, reuniones con Exministros de trabajo, economistas y laboristas”. (Entrevista 13)

Lo que señala Rodríguez es importante, ya que la ciudadanía reconoce que fue en las calles donde pudieron finalmente “hablar y expresarse”. Al verse negados los espacios de consulta y diálogo, donde sus ideas debieron ser escuchadas y tomadas en cuenta, el joven irrumpió en el espacio público, usando la calle como escenario ante la visibilidad de la ciudadanía y de la clase política, es decir con luz pública, el tema laboral no aparecía en la agenda política, y con la ley sí, empezó a ocupar el centro del conflicto público - político. Según Habermas:

“los ciudadanos actúan como público cuando se ocupan de los temas de interés general sin ser coaccionados; con eso se garantiza que puedan coordinarse y reunirse libremente, y al mismo tiempo expresar y hacer públicas sus opiniones también libremente...esfera pública como esfera que media entre el Estado y la sociedad.” (1964: 49)

Sin embargo, algunos funcionarios de gobierno no conciben la esfera pública como Habermas, para Germán Lora, Exjefe de Gabinete de Asesores del MTPE, durante el gobierno de PPK, considera que se le tiene miedo a la calle, el Poder Ejecutivo, durante el proceso de la Ley Pulpín, el Poder Legislativo retrocede:

“salió una lista de los congresistas que votaron a favor y al mes siguiente los mismos votaron en contra, ese cambio evidentemente es determinado por las masas y a partir de ahí se creó un síndrome, el síndrome de las masas, cualquier cosa que vas a hacer se saca a la gente a las calles, esa actuación hizo que los temas laborales le tengan mucho miedo a la calle”. (Entrevista 4)

Es importante el reconocimiento desde la ciudadanía de la presión ejercida en el espacio público político, en tanto la discusión pública está referida a los asuntos que son de competencia del Estado, la empodera y le recuerda que es el gobierno quien se debe a ella y no al revés. Los jóvenes entrevistados afirman que hoy tienen un movimiento juvenil interesado y con conocimiento del tema laboral, como lo expresa la joven Valquiria Ramos quien reconoce que el gobierno se esforzó en comunicar y:

“hacer parecer que todo era para mejorar la situación de los trabajadores, aunque la verdad es que siempre usan como argumento la “formalización” del empleo y cualquier persona que sepa un poco de informalidad laboral y del sistema de recaudación sabe que es floró”.
(Entrevista 18)

A su vez también se reconoce que los jóvenes son volátiles y que se estarían individualizando con el uso de las nuevas tecnologías, que son parte hoy, también del espacio público. Sin embargo, al mismo tiempo, la participación y el movimiento de opinión y argumentación en las redes sociales, estaría generando su interés de participar en los asuntos públicos, a pesar de la desconfianza que tienen en las autoridades. Expresión de ello es la existencia de movimientos juveniles con diversas causas sociales como el cuidado del medio ambiente, protección de los animales, mujeres jóvenes contra la violencia a la mujer como el movimiento “Ni Una Menos”, etc.

Por otro lado, están los foros públicos que los jóvenes organizaron los diferentes espacios, como el Congreso de la República, las Universidades, los Sindicatos, las asambleas barriales en los locales comunales, así como también las reuniones con cada uno de los congresistas para explicarles sus puntos de vista y razones de su resistencia a la propuesta normativa sobre empleo juvenil. Es decir, el espacio público lo usaron los jóvenes no solo como protesta sino también para la negociación y argumentación de sus posiciones con el objetivo de ser escuchados y participar en el proceso de agendización de la política laboral juvenil, al que no fueron convocados por el Gobierno, incursionaron libremente como soberanos del poder ciudadano.

3.2. El ciudadano en el modelo de comunicación gubernamental

El gobierno de Ollanta Humala tenía cierto nivel de popularidad y los jóvenes representaban uno de los sectores que la sostenían, al respecto Blanca Rosales señala lo siguiente:

“Creo que fue una decepción para un sector de la población D y E de hasta 28 años, que hasta ese momento era un soporte permanente de la gestión de gobierno. No se pudo elegir una mejor bala de plata contra el gobierno de Ollanta Humala, que la Ley Pulpín. Nunca más se logró recuperar el respaldo de ese hombre joven que se identificaba con un Presidente que había hablado durante su campaña de los jóvenes que solo tenían en el futuro la posibilidad de manejar una mototaxi y había prometido garantizar mejores oportunidades para ellos, Beca 18 y Programas dentro del Servicio Militar mantenían encendida la esperanza de ese joven”. (Entrevista 3)

Los jóvenes que apoyaban el gobierno de Ollanta Humala tenían la expectativa que iban a seguir generándose oportunidades para ellos, Alan García y Alejandro Toledo fueron oportunidades perdidas para los jóvenes, no se habían subido aún al tren del desarrollo, estaban a la espera de un cambio.

En ese sentido, con la Ley Pulpín, Ollanta Humala representaba la continuidad, por ello la frustración y la indignación del joven y que representaba muy bien la arenga que se escuchaba en las calles *“Humala...tú dijiste que las cosas cambiarías...tú y Alan García...la misma porquería”* (entrevista 7). Esta era la racionalidad, la subjetividad y el sentir ciudadano de los jóvenes. Sin embargo, la respuesta del discurso oficial fue la insistencia y obstinación con más información porque no se habría entendido la propuesta normativa, por tanto asumían que lo que hacía falta era más prensa y más publicidad, la comunicación entendida entonces como vocería de un mensaje de una decisión tomada, lo que exacerbaba más la protesta juvenil callejera.

Como dice Germán Rey (1997), filósofo colombiano:

“La <delegalidad> de estas narrativas políticas, entendidas como gestión especializada expresan claramente la dificultad para construir un <entre>, para pensar en la política como realización de nuevos modos de encuentro. Y este sí es un tema en que se encuentran política, comunicación y cultura. Porque la comunicación, lo sabemos, ha dejado de ser entendida, simplemente como paso de información, para comprenderse como intercambio de sentidos...como circulación y apropiación activa de significados; la comunicación habla entonces de los nuevos modos de encuentro que se generan socialmente”. (Rey 1997)

Estas narrativas inciden muchas veces en la gestión especializada de lo técnico gubernamental que busca resolver problemas públicos, “sin lo público y sin el público”, como el proceso al que asistimos de la denominada “La Ley Pulpín”.

Desde una mirada crítica y a la distancia uno de los funcionarios de la Oficina General de Comunicación Social de la PCM, reflexiona al respecto:

“si hubiéramos entrado en contacto con ellos podríamos haber establecido diálogo y acuerdos con grupos de ellos, ganando la viabilidad del proyecto, dejando algunas propuestas en el camino, en una negociación ganas y pierdes”. (Entrevista 7)

La decisión política de un régimen laboral requería un amplio trabajo de comunicación con mensajes bien definidos y un acercamiento a los jóvenes y a otros actores vinculados, que no se hizo. La reducción de beneficios laborales es un tema que, de por sí, cuenta con el rechazo general de la población porque se entiende como un favorecimiento directo a la empresa privada a costa de reducir derechos a los trabajadores. Bajo ese precepto, se obvió sondear opinión y buscar las razones de resistencia o favorabilidad que tenía la propuesta normativa. El balance fue negativo en lo político, social y económico.

Por otro lado las marchas por la Ley Pulpín, estimularon que otras causas juveniles se sumen y aparezcan, tanto sociales como políticas. Los sentimientos y motivaciones frente

a la Ley Pulpín articularon otras demandas y expectativas más generales de la ciudadanía. Este movimiento no es organizado en uno solo, son colectivos diversos de activistas que confluyen alrededor de “Keiko no va” “Ni una Menos”, contra el indulto a Fujimori, contra la corrupción, entre otros (entrevista 13, entrevista 6). Es un capital que va en aumento de una ciudadanía activa informada y que va configurando liderazgos juveniles múltiples y diversos, a nivel territorial, siguiendo la lógica organizativa de la Ley Pulpín y temáticos.

3.2.1. Acceso al poder, a los espacios y a ser escuchado

La noción implícita de ciudadanía que se deduce del accionar y de la racionalidad del gobierno, expresada y representada en algunos de los entrevistados en esta investigación, está referida a un joven que no sabe lo que quiere y por lo tanto no es sujeto de consulta sobre los asuntos de interés público, será entonces en beneficiario de las políticas del gobierno y no un actor de las mismas. Es así que el proceso de agendización convoca, básicamente al Poder Legislativo, a líderes de opinión y líderes empresariales y políticos. En ese sentido, se afirma que el Ejecutivo partió de un diagnóstico equivocado (entrevista 2, entrevista 6).

El gobierno asumió que los jóvenes no iban a reaccionar frente a la propuesta de reducción de derechos laborales, en el supuesto errado que, trabajando en la informalidad sin acceso a derechos laborales, aceptarían por lo menos algunos de ellos en desmedro de renunciar a la totalidad de ellos, con lo cual sería una ventana a la apertura de la flexibilidad laboral reduciendo los costos de la contratación formal. Se pensó equivocadamente que los jóvenes iban a aceptar en silencio las nuevas condiciones del mercado laboral formal y en consecuencia no solo no iban a protestar, sino que no tendrían la capacidad para hacerlo.

Así tenemos la postura del Exministro de Trabajo Daniel Maurate quien señala lo siguiente:

“La norma no estaba dirigida a los que marchaban, si no al joven que no tenía trabajo ni derechos, que derecho le vas a recortar al que no tiene nada, la norma era para los jóvenes que no tenían derechos, que estaban en la informalidad, que no tenían vacaciones, que no tenían

CTS”. (Entrevista 5)

En ese sentido, bajo esta visión del funcionario, el joven que marchaba lo hacía sin razones legítimas, sin entender realmente en qué consistía, según su postura, la ley. Sin embargo, como señala Julio Gamero (entrevista 2), los jóvenes interpretaron la propuesta como “te quito derechos para darte derechos” que no tenían en la informalidad. Esto entró directamente en conflicto con la postura de los jóvenes, quienes se saben ciudadanos con derechos (entrevista 2).

Frente al proceso que se dio con la denominada Ley Pulpín, los jóvenes perciben que no fueron considerados interlocutores válidos ni agentes de consulta. En consecuencia, los jóvenes señalan, además, que no existen mecanismos eficientes para acercarse al gobierno, y en general, al Estado, como lo refiere el joven entrevistado Jefferson Espinoza “no hay consultas respecto a lo que opinan los grupos de interés ni mesas para dialogar al respecto. El gobierno se ha acostumbrado a proponer la iniciativa y luego, si suceden problemas, recién se busca el diálogo” (entrevista 12).

En ese sentido, la calle, las movilizaciones, los foros públicos y la presencia en medios de comunicación y redes sociales, fueron las formas que encontraron los jóvenes para poder acceder a la discusión y conversación pública. Fue, bajo esa visión, una pugna para el acceso al poder para incidir en la toma de decisiones referidas a los asuntos públicos y con ello a la garantía de la vigencia de sus derechos. No quieren ser considerados como meros beneficiarios o receptores de las decisiones del poder ejecutivo, quieren y exigen participación activa de la ciudadanía en los distintos niveles y decisiones de gobierno (entrevista 11).

El modelo de comunicación gubernamental asumió que no existía el ciudadano interlocutor, por lo tanto, no había qué consultar ni a quién hacerlo, el ciudadano solo contaba para recibir la explicación y sustentación de la norma. Es por eso que, según los funcionarios de gobierno, lo que falló en el proceso de la “La ley Pulpín”, fue la comunicación que no informó y no explicó bien los alcances de la norma, de lo contrario la misma se habría aprobado. Sin embargo para Blanca Rosales sostiene que:

“la comunicación no estuvo presente en el origen del proceso político, sino en la etapa final, cuando la decisión está adoptada y corresponde hacerla conocer, si la comunicación hubiera sido partícipe desde el origen, los comunicadores hubiéramos señalado que era imposible garantizar el éxito de la medida, fundamentalmente porque nunca se pudo establecer claramente dos criterios básicos de la ley: oportunidad y necesidad”. (Entrevista 3)

En ese sentido el joven considera que el Gobierno cree conocerlo y representar sus intereses. La no consulta al ciudadano fue parte del modelo de comunicación implementado por el gobierno, e incluso para algunos de los/as jóvenes entrevistados con una actitud confrontacional al decirles que los que marchaban eran parte de una élite que tenían garantizado los derechos laborales, por lo tanto, no debían marchar porque la norma no los afectaba.

No hubo diálogo ni intento para acercarse al joven ciudadano y promover su participación como interlocutor de la norma en cuestión. Es más, lo invisibiliza cuestionando su presencia y participación en las movilizaciones, no era con ellos con los que tenía que sentarse a conversar sino con los que en verdad podrían verse afectados. En este sentido el gobierno desconoce y deslegitima el rol de la ciudadanía en la deliberación de los asuntos públicos que, por definición afecta a todos y todas, el gobierno segmenta el ejercicio de la participación ciudadana, diciendo quién debe participar y quien no en determinados procesos.

No consultar a la ciudadanía fue una decisión del proceso de diseño y formulación misma de la propuesta legislativa, que buscaba la aprobación de la ley con participación del Ejecutivo y del Legislativo sin cuestionamiento alguno, como nos recuerda el Exministro Daniel Maurate:

“en el ejecutivo hubo absoluto consenso, aun cuando a mí me tocó defenderlo como Viceministro de Empleo...asimismo el legislativo lo aprobó...pero cuando los políticos ven que las calles salen y afecta su

popularidad, inmediatamente toman partido por la calle... y el Congreso decide derogar increíblemente la mejor ley de promoción de empleo juvenil que ha existido en el país”. (Entrevista 5)

La ciudadanía que protestó se informó y conocía la propuesta técnica del gobierno. Leyeron la ley, la discutieron y se informaron de distintas maneras. Señalan que no se oponían por manipulación de algunos grupos, sino por real indignación frente a la propuesta técnica. Tanto jóvenes como ciudadanía en general (opuesta a la ley) identifican que el Gobierno proponía esta ley con el objetivo de flexibilizar los costos laborales con la excusa de dinamizar la economía, partiendo de un diagnóstico equivocado (entrevista 2).

Enrique Fernández-Maldonado señala lo siguiente:

“hoy están más informados, la información es más asequible, y la difusión de contenidos tiene mayor impacto, frente a determinadas políticas, más allá de la redacción normativa compleja y técnica, hay intenciones e intereses en juego que muchas veces son evidentes y que la gente capta, como la valoración de lo injusta y discriminatoria que era la ley” (entrevista 1).

Por otro lado José Montalvo, funcionario del SENAJU menciona lo siguiente:

“existió una gran capacidad de movilización por las redes sociales, si bien habían movimientos estudiantiles, hubo muchas personas que fueron más espontáneas y comenzaron a informarse a través de las redes, con ideas fuerza como “tus derechos serán disminuidos”, “tu empleo adecuado puede ser sustituido por uno con menos derechos”, estos mensajes calaron en los jóvenes por redes. Los sindicatos plantearon alertas pero su capacidad de movilización era pequeña, y se sumaron al movimiento más ciudadano”. (Entrevista 6)

Los jóvenes señalan que en este contexto de movilización se dan cuenta que es el Estado quien se debe a ellos y no al revés: esto se canaliza a través de una exigencia que se afirma

y ejerce en la movilización.

El ejercicio ciudadano es usualmente interpretado por el Estado como “votación”. En este caso, el Estado no se tomó en serio el ejercicio ciudadano de los jóvenes y, en vez de involucrarlo en el proceso de formulación y debate de una norma de promoción del empleo juvenil que los afectaba directamente, actuó con indiferencia y desvalorizando su participación.

La derogatoria de la norma, según testimonios de los jóvenes, les confirma el poder que decían tener y en otros, descubrirlo en las calles y a través de la capacidad de organización que demostraban, Emilio Minaya al respecto señala que “se forjó un tipo de unidad entre los asistentes, que llegó a su máxima expresión cuando se decidió no seguir con la norma” (entrevista 10). El joven armó un mensaje claro, simple, articulado, un mensaje que canalizaba efectivamente sus demandas y expectativas al Estado.

Según Blanca Rosales “a medida que se extendía la protesta se iban mejorando los beneficios de la norma, vale decir que la lucha callejera iba arrancando mejoras a la norma, lo que ya de por sí ponía en entredicho la propuesta gubernamental, como la más beneficiosa para los jóvenes que ingresaban a la PEA” (entrevista 3). Es decir, la postura del gobierno fue modificándose a partir de la presión que la ciudadanía ejercía sobre él.

IV. CAPÍTULO 4: PROCESO DE AGENDIZACIÓN

La Ley N°30288, Ley de Régimen Laboral Juvenil (“Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social”), conocida como “Ley Pulpín”, fue una ley aprobada durante el gobierno de Ollanta Humala, el 11 de diciembre del 2014. Esta ley, es parte del paquete de medidas que se propuso para reactivar la economía, buscaba aportar a la problemática del empleo juvenil en el Perú. Tenía como objetivo la incorporación de jóvenes entre 18 a 24 años en el empleo formal, siendo este de carácter opcional. Esta ley contemplaba, originalmente, los siguientes beneficios: planilla, seguro de salud, seguro de pensiones, crédito fiscal por capacitación, y 15 días de vacaciones. Esta no reconocía CTS, gratificaciones, asignación familiar, seguro de vida, utilidades y tampoco 30 días de vacaciones (El Comercio 2014). Es importante señalar que, a medida que las movilizaciones generaban mayor presión en el gobierno, este fue agregando beneficios al diseño original de la ley (entrevista 2).

La promulgación de la Ley de Promoción de Empleo Juvenil generó una situación y sentimiento de desigualdad promovida desde el Estado, como varios jóvenes lo han afirmado en las entrevistas realizadas en la presente investigación. Este, en vez de diseñar políticas que busquen acortar las diferencias entre ciudadanos y ciudadanas, estaba diseñando una política que claramente generaba más desigualdad entre los trabajadores, ya que para algunos se garantizaba todos sus derechos y para otros, se les recortaba en nombre de su juventud e inexperiencia.

El proceso de agendización implica la gestión de las demandas y expectativas, así como las frustraciones y sentimientos ciudadanos frente a la problemática en cuestión. Ello no se produjo en el caso de la “Ley Pulpín”. Por el contrario, la respuesta fue impositiva, como señala David Ayala, dirigente relacionado con los movimientos del bloque hip-hop, uno de los errores del gobierno fue justamente “no tener diálogo con el sector que “pretendía” ayudar, simplemente aplicaron una Ley sin consulta” (entrevista 9). Es así como los jóvenes manifiestan sentirse como una mayoría completamente relegada de los temas y preocupaciones que determinan la agenda gubernamental, es decir, no estaban

siendo considerados interlocutores válidos para el proceso de conversación, discusión y agendización de la denominada “Ley Pulpín”.

El gobierno asumió la representación de lo que el joven ciudadano necesita y quiere, sin consultarlo, ni discutirlo con él, ni realmente hacer un diagnóstico para acceder a sus percepciones y puntos de vista sobre la situación del empleo juvenil y sus perspectivas a futuro y tampoco para proyectar la viabilidad de la propuesta normativa. Como señala Julio Gamero (entrevista 2), el Estado tiene una visión de joven ciudadano de los 90s, a quienes les aquejan preocupaciones del siglo pasado que hoy ya no son válidas. En esa incapacidad y negación por conocer al joven y entenderlo, y respetarlo además como ciudadano que sabe cuáles son sus derechos, se le invisibiliza y excluye del proceso de agendización. Frente a esto, el joven manifiesta que quiere ser escuchado y consultado, quiere ser considerado. Demanda que las decisiones que se tomen respecto a él tomen en cuenta su propia visión y realidad de los asuntos públicos, que sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta porque no ignoran lo que es bueno para ellos. Consideran que tienen mucho que aportar y pueden hacerlo, autodefiniéndose como interlocutores válidos para ser consultados. Es ciudadano con derechos, y ejerce además su ciudadanía más allá de las elecciones (entrevista 6). Al respecto Rosales menciona lo siguiente:

“Tengo la impresión que la Ley Pulpín careció de agendización, uno de los principales motivos de su fracaso. Este es un tema que debería dilucidar alguien del MEF, parece que una de las medidas que surgieron como paliativos al enfriamiento económico que se presentaba en el panorama, fue esta ley, con la que se quiso dinamizar un sector que estaba presentando dificultades”. (Entrevista 3)

La desconfianza que se instaló en los jóvenes, frente a las autoridades del Gobierno, fue una de las consecuencias que el Gobierno tuvo que enfrentar en el proceso de formulación, promulgación y derogación de la “La Ley Pulpín”, teniendo una popularidad aceptable, entre los jóvenes, antes de la misma. Y no solo frente al Gobierno, sino de las instituciones de representación en general (el Congreso, por ejemplo, es otro de los actores desprestigiados y de quien se desconfía a partir de su actitud en todo el proceso).

4.1. Diseño de política pública: lo técnico

El proceso de agendización fue percibido por los jóvenes como un proceso parcializado con la participación solo de los actores legitimados por el Poder Ejecutivo para la misma, el Poder legislativo (que promulga y luego deroga la Ley), el sector privado (que inicialmente se pronuncia a favor de la ley y luego guardan silencio) y los medios de comunicación (que también inicialmente estaban a favor de la Ley y luego en contra de la misma). Incluso el gobierno justamente eligió pasar por encima de espacios que se habían creado especialmente y se estaban consolidando, como el Consejo Nacional de Trabajo para el diálogo institucional laboral, como señala Fernández-Maldonado (entrevista 1).

El proceso de agendización cuenta con espacios institucionales, dependiendo de la política pública, para la discusión y encuentro de los actores involucrados, sin embargo, no solo se ignoró el espacio natural de discusión de la ley, sino también debilitó su incipiente institucionalidad.

Existía un mecanismo institucional para el diálogo laboral, la mesa de diálogo social juvenil, del MTPE, en la que participan empresa, estado y sindicato, lamentablemente la propuesta de promoción de empleo juvenil no se discutió en la mesa juvenil y tampoco en el Consejo Nacional de Trabajo. Los jóvenes argumentaron que si la discusión no se había dado a este nivel, la existencia de la mesa ya no tenía sentido. Es así como otro de los efectos que tuvo este momento, fue que los representantes se retiraron de la mesa. Ya no quedó ningún mecanismo para establecer interlocutores para el diálogo institucional.

La mirada entre los actores es fundamental en el proceso de agendización. En el proceso de la Ley Pulpín, parece haber consenso entre los jóvenes respecto a que eran vistos como clientes y agentes pasivos de derechos, a quienes se les imponía un modelo que debían aceptar. Para ellos, así como para los especialistas, se vio al joven como cliente y receptor, y no como actor. Por otro lado, la visión de la ciudadanía respecto a las instituciones gubernamentales y/o del Estado manifiesta profunda desconfianza, decepción y sentimiento de desprotección. A esto se le suman sentimientos de indignación, frustración

y cólera, y de sentirse abusados y desprotegidos por el Estado, a quien identifican como una sola unidad.

El proceso de agendización debe recoger y conectar y aprender de las formas propias que tiene la ciudadanía de agendar un tema, para el caso los jóvenes, espacio virtual, lo territorial, lo cultural. En este caso, el Estado no se acercó a los espacios naturales juveniles. Intentó figurar en el aparato mediático, sin realmente acercarse a la juventud, sino con el interés de posicionarse en medios. Bajo un enfoque enganchado aún a los 90s, el Estado sigue pensando que las formas de organización ciudadana siguen siendo las tradicionales, la de los años 70 u 80, es decir, alrededor de partidos políticos. Sin embargo, como señala Gamero (entrevista 2), estas formas han ido cambiando y modificándose. El joven no se organiza hoy en partidos políticos, sino en movimientos distintos, como los voluntariados, y/o movimientos que se mueven por causas que los jóvenes defienden, como la defensa del medio ambiente, combatir la violencia contra la mujer, etc. Son jóvenes que han crecido con enfoque de derechos y lo tienen muy incorporado.

El proceso de agendización implica también los **enfoques** que se tiene del tema en cuestión, en este caso, la situación del **empleo juvenil**. Gamero (entrevista 2) identifica que “este proceso respondía al predominio de un enfoque recurrente de que todos los problemas del mercado laboral, desde desempleo a informalidad, se reduce al tema que los costos laborales son altos. Según este diagnóstico, la solución sería bajar costos (entrevista 2). Estamos entonces frente a un problema de enfoque, un enfoque que Gamero define unidimensional.

A esto se suma el enfoque que se tiene sobre el **sujeto**. Existe también un enfoque sobre cuál es el contexto socio-político y quién es el sujeto que se tiene en frente. Los implementadores y diseñadores de las políticas públicas propusieron “un recetario acorde a la visión unidimensional. Pero se encontró con un contexto sociopolítico muy distinto” (entrevista 2). Esta es una generación que “ha crecido con un enfoque de derechos”. Gamero señala además que el gobierno debe revisar su concepción de <<joven>>:

“Lo que pasa es que algunos dicen que los jóvenes no se interesan por política porque no se inscriben en partidos políticos: pero esa es una forma de ver la participación con un enfoque del siglo pasado. Involucrándose en estas causas también es participar” (entrevista 2).

En los procesos de agendización es fundamental el cómo se entiende “diálogo” y cómo se entiende “participación”. Compartir códigos comunes y consensuar las condiciones y criterios que definirán el proceso de agendización, debe ser institucionalizado como parte de la formulación de las políticas públicas. Ello supone establecer un proceso de participación ciudadana con espacios de consultas y debate con los ciudadanos y ciudadanas involucradas en las problemáticas. Los jóvenes, por ejemplo, señalan que no quieren ser consultados por una mesa de partes: esa no es la relación que quieren con el Estado (entrevista 8, entrevista 11). Según Gamero, el gobierno entendió “diálogo” como “participar en foros y eventos, pero para debatir una ley ya promulgada”. Según Gamero, el diálogo y el debate se hacen realmente ex ante, y no ex post, como se hizo en este caso (entrevista 2).

Sobre el diseño mismo de la política, Gamero señala lo siguiente:

“No se involucró al joven en el diseño de la política pública. Y acá se revela otro tema que es una limitación para los diseñadores de políticas públicas: algunos piensan que la política pública se hace desde arriba y va de arriba hacia abajo. No obstante hay estudios que señalan que el éxito y efectividad de las políticas es cuando se involucra al destinatario. Parece que no hubieran leído esa parte”. (Entrevista 2)

Existen muchas opiniones opuestas sobre realmente cómo fue el proceso de diseño de la política de empleo juvenil. No existe consenso entre los actores involucrados desde el Estado y desde los organismos especialistas. Algunos dicen que vino del MEF (entrevista 6), otros de PRODUCE (entrevista 2), otros del MINTRA (entrevista 5), otros de la CONFIEP (entrevista 8-18). El promotor de la propuesta técnica no estaba claro, por lo

tanto la interlocución tampoco. Es así como el Presidente se convierte en el principal defensor de la Ley y en segundo lugar el Exministro Maurate.

Según Montalvo, la discusión de fondo es más profunda:

“hay una discusión más de fondo técnico e ideológico. Los jóvenes lo que hicieron fue simplificar esta discusión teórica y de peso, y compleja, e hicieron que se entienda de manera simple. Pudieron simplificar lo complejo, en ideas simples y concretas, en memes, en pequeños espacios de YouTube. Vino desde los propios jóvenes. Por eso no fue un lenguaje duro y pudo empatar con el lenguaje del joven urbano que se preocupa por su empleo”. (Entrevista 6)

4.2. Relación entre la propuesta técnica y lo ciudadano

Algunos funcionarios/as asumen que lo técnico y lo político son dos dimensiones que deben discurrir de manera autónoma sin cruzarse ni entorpecerse. El proceso de agendización supone exactamente lo contrario, es decir, constituye el momento para conjugarse porque va a suponer justamente el encuentro y negociación entre lo técnico gubernamental y lo político ciudadano, en tanto la primera plantea las soluciones al problema desde la perspectiva técnica gubernamental y la segunda la respuesta ciudadana a la misma, producto del encuentro o desencuentro de ambas, la legitimidad o no de la política pública. En el caso de la Ley Pulpín los jóvenes interpretaron que la propuesta técnica del gobierno institucionalizaba una situación precaria laboral de los jóvenes, que se resumía de la siguiente manera “te quito derechos para darte derechos que ahora en la informalidad no tienes”. Los jóvenes percibieron que este fue el mensaje que el Gobierno quiso venderles.

La ciudadanía que protestó se informó y conocía la propuesta técnica del gobierno. Leyeron la ley, la discutieron y se informaron de distintas maneras. Señalan que no se oponían por manipulación de algunos grupos, sino por real indignación frente a la propuesta técnica. Los jóvenes identifican que el Gobierno proponía esta ley con el objetivo de flexibilizar los costos laborales con la excusa de dinamizar la economía.

Según Blanca Rosales, “se requería la generación de una política pública en el que en primer lugar se hubiera tenido un diagnóstico exacto de la problemática del empleo juvenil. Decir que los jóvenes requieren de una ley que los instale en el aparato productivo, es una verdad de Perogrullo, nosotros encontramos en nuestras investigaciones a jóvenes que tenían 35 años, y que jamás habían tenido empleo fijo, con las coberturas normales de salud y pensión.

Algunos señalan que el Ejecutivo partió de un diagnóstico equivocado (entrevista 6), mientras otros señalan que la intención de la propuesta tuvo la intención de favorecer a la empresa desde el diseño de esta política pública. Algunos jóvenes creen que pudo haber una buena intención e ingenuidad del gobierno al inicio y no un intento malicioso, algunos piensan que quisieron hacer una situación “win-win” para jóvenes y empresas. Otros piensan que el gobierno justamente usa el discurso de buena intención para proteger los intereses empresariales.

Frente a la propuesta técnica de la ley, los jóvenes señalan que el gobierno quiso imponer la reducción de derechos en detrimento de los jóvenes y para beneficio de la empresa privada, Jorge Rodríguez menciona al respecto “los trabajadores que habían conseguido estabilidad laboral, iban a retroceder y si retrocede el trabajo formal todo el trabajo se precariza más” (entrevista 13). Frente a esto último, algunos jóvenes señalan que lo que debe haber son políticas de Estado y no de Gobierno, identificando la Ley Pulpín como una política netamente de Gobierno y con intereses privados claros. Los jóvenes consideran que el Estado debe acercarse constantemente a las necesidades ciudadanas y diseñar políticas a partir de análisis técnicos, ciudadanos y políticos. Al respecto Erik Struyf, dice “hubiéramos entrado en contacto con los jóvenes y establecido el diálogo y acuerdos con algunos grupos con cierto liderazgo y ganado la viabilidad del proyecto, dejando algunas propuestas en el camino” (entrevista 7).

Los jóvenes manifestaron sentirse como una mayoría completamente relegada de la agenda nacional. En las marchas por la Ley Pulpín hace que otras luchas de la generación y de la ciudadanía se sumen y aparezcan. En ese sentido, los sentimientos generados

frente a la Ley Pulpín fueron articuladores de otras indignaciones más generales de la ciudadanía y los jóvenes que tenían que ver con el no reconocimiento como interlocutores para la formulación de políticas públicas que los afectan directamente, como refiere Karla Taboada “el Estado ve al ciudadano como alguien a quien tiene que atender, pero cuyas necesidades son establecidas por el mismo Estado, sin tener en cuenta sus demandas reales, el ciudadano es visto como alguien que debe aceptar la solución propuesta” (entrevista 15). Los jóvenes también se movilizan porque sienten que para las autoridades son actores invisibles, y en consecuencia su representación es invisibilizada también en los distintos espacios de disertación social. Los sentimientos y valoraciones de la ciudadanía no fueron estáticos, iban transformándose a medida que el Gobierno avanzaba en la comunicación publicitaria y periodística de la norma establecida.

Un sector de los jóvenes identifica que la ley se originó en las oficinas de la CONFIEP y de otros gremios empresariales, teniendo como aliado al MEF, que fue el ente que formalizó y quien impuso la ley al resto del Gobierno, para la reducción de derechos en detrimento de los jóvenes y para beneficio de la empresa privada, con la excusa de promover empleo juvenil. Los jóvenes identifican la importancia y necesidad de incorporar a distintos Ministerios e instituciones en el diseño de las políticas públicas. Señalan que este diseño no solo requiere de tecnócratas sino de funcionarios que tengan la perspectiva del servicio público y la gerencia social para conseguir los resultados esperados.

En este sentido, Gamero recuerda que también hubo una iniciativa importante en Naciones Unidas que confluyó en un programa conjunto con el Gobierno:

“En apoyo a la Juventud, se les apoyó en la elaboración de un Plan Sectorial de Empleo Juvenil, el enfoque de estas intervenciones no eran pensadas en bajar costos laborales, sino intervenciones para mejorar la capacitación laboral, facilitarles el ingreso (por ejemplo con “Certijoven”, que se daba de forma gratuita) al trabajo, las medidas eran promotora, la norma que sale en el 2014 significaba algo que iba a contracorriente de lo que se había venido haciendo con el Ministerio de Trabajo”. (Entrevista 2).

Los jóvenes plantean que lo que debe haber son políticas de Estado y no de Gobierno, considerando que el Estado debe acercarse constantemente a las necesidades ciudadanas y diseñar políticas a partir de análisis técnicos, ciudadanos y políticos. En ese sentido, las políticas de Estado tienen la lógica de ser duraderas en el tiempo y responder a la realidad y no a intereses particulares.

En ese sentido, la comunicación cobraba para los jóvenes un sentido político en tanto debió generar su participación, diálogo y consulta.

4.3. El proceso participativo como respuesta a la no consulta

La movilización fue un instrumento fundamental de presión para la participación de los actores sociales en el proceso de agendización. La presente investigación, da cuenta de cómo los jóvenes, producto de la presión ciudadana callejera, ingresan al proceso de agendización de la ley Pulpín, como interlocutores válidos, no convocados institucionalmente por el Gobierno. Los jóvenes son convocados por los medios de comunicación y por la protesta en las calles, constituyéndose en el espacio público, como el espacio para la visibilidad, protesta y deliberación de los jóvenes, como lo menciona Jorge Rodríguez “la prensa nos da cabida y tenemos la primera entrevista en Canal N y esto generó una explosión en los medios de comunicación y esto repercute en la movilización callejera” (entrevista 13).

Los jóvenes identifican claramente que su movilización generó presión sobre el Gobierno y lo puso contra las cuerdas para derogar la ley, Jefferson Espinoza señala que “la presión del pueblo logró que deroguen la ley, una ley promulgada se derogó, esto le dio mucha fuerza al movimiento ciudadano de jóvenes y de trabajadores, la fuerza de las calles hizo retroceder al gobierno, se quedó solo y aislado” según Jorge Rodríguez (entrevista 13).

Para entender el proceso de movilización de los jóvenes como parte de su incidencia para ser escuchados y finalmente para que su posición sea determinante en el proceso, es muy relevante comprender, las formas de organización que tuvieron los jóvenes para la movilización callejera, que no tuvo nada de improvisación, por el contrario, en varias

zonas, se dieron asambleas de organizaciones locales, existentes a nivel distrital, según Jorge Rodríguez “nos organizamos por territorios, se forman 14 zonas en lima con jóvenes de organizaciones y colectivos y también jóvenes no organizados y participaron espontáneamente” (entrevista 13).

La postura de algunos responsables de la política pública es culpar a la comunicación y su ineffectividad como razones del fracaso de la ley. Según algunos especialistas, como Julio Gamero (entrevista 2) y José Montalvo (entrevista 6), esto responde a una incapacidad de aceptar que lo técnico fue lo errado, así como el proceso mismo de la propuesta y promulgación de la ley. Ambos especialistas coinciden en el hecho que se partió de un diagnóstico equivocado de la realidad juvenil. No se quiso conocer al joven ni entender su mundo y sus exigencias, se asumió que se conocían sus problemas y cómo resolverlos. Esto demuestra que, además, desde el gobierno, exista una incapacidad de situarse en el hoy y ahora. Inclusive Julio Gamero señala que la comunicación gubernamental sí fue exitosa, que: el gobierno logró comunicar de qué se trataba la Ley Pulpín, y es por eso que “los jóvenes supieron identificar que la ley no los beneficiaba” (entrevista 2), ni a ellos, ni a los adultos, porque era una ventana que abría la posibilidad a la flexibilización de los derechos laborales.

Erik Struyf, en relación a lo anterior señala “tengo la sensación que cuando la norma llega a la Oficina General de Comunicación Social de la PCM (OGCS), la decisión política ya estaba tomada y encargan a los comunicadores hacerla digerible y que se acepte” (entrevista 7). Es así que la Ley Pulpín si fue entendida por los jóvenes, se comunicó bien los alcances de la norma, pero lo que no se pudo hacer con la comunicación post-crisis es que la acepten pasivamente, suponiendo que no tienen capacidad de crítica y que aceptarían las nuevas condiciones en nombre de un empleo que precarice menos las condiciones laborales.

Desde la OGCS se pensaron en estrategias dirigidas básicamente a los jóvenes no universitarios, de sectores socioeconómicos C y D. Sus estrategias de comunicación estuvieron dirigidas a hablarles a ellos, sin embargo, se sumaron a la protesta, estudiantes con un mayor nivel de politización, como los universitarios. Esta alianza es la que gana

finalmente evidenciando las carencias de la ley y mostrando la precariedad en la que se inician en el mercado laboral los jóvenes.

Los jóvenes exigen hoy, formas de participación activa de la ciudadanía en los distintos niveles de gobierno. La no consulta fue el modelo de comunicación asumido por el gobierno. No hubo diálogo ni intento de hacer participar a la ciudadanía en la consulta porque no existió voluntad ni mirada política al joven como actor y agente de su propio desarrollo para ser convocado a la mesa de negociaciones para la toma de decisiones de los asuntos públicos. El joven era solo receptor de los mensajes de gobierno, de la información y explicación de los beneficios de la nueva política de promoción de empleo juvenil.

El gobierno olvidó que la ciudadanía es quien detenta el poder soberano y las autoridades son las elegidas para representarlo pero nunca para reemplazarlo. En ese sentido el proceso de agendización de las políticas públicas se sustenta en la democracia participativa, como señala Germán Rey:

“si los problemas de los partidos políticos se han acentuado, gracias a su propia ausencia de representatividad y, sobre todo, a su disminuida capacidad de interpretación real de los problemas de los sectores sociales...no es menos cierto que también han ido surgiendo en el continente movimientos sociales y grupos de presión, con otras tendencias en el entendimiento y la práctica de la política. Movimientos que no se proponen el objetivo explícito de la toma del poder...sino más bien grupos que se concentran alrededor de microluchas y de relaciones mucho más horizontales y menos rígidas...que buscan movilizaciones sociales donde quepan más personas y se pongan en movimiento otras solidaridades”. (1997: 23)

Por ello la dicotomía que algunos funcionarios plantean entre lo técnico y lo político se constituye en un gran riesgo para abrir los canales institucionales a la participación ciudadana, por ejemplo, en los procesos de agendización de las políticas públicas. Esto último es la visión de algunos de los funcionarios entrevistados en la presente

investigación como “yo no hablo de consenso, si no que las reformas y las políticas se socializan para buscar que se mejoren, no para buscar consenso, socializar no es buscar consenso” (entrevista 4).

Por tal razón la Comunicación en el proceso de formulación y promulgación de la “Ley Pulpín” fue de una sola vía, no existió modelo de comunicación para el proceso de agendización y diálogo con la ciudadanía, la comunicación no estuvo inserta en la toma de decisiones y por eso existen pocas posibilidades que en temas tan polémicos como el referido a temas laborales la política pública pensada y formulada, solo desde los poderes del Estado, tenga éxito.

Respecto a la participación juvenil, Gamero señala que “el gobierno y los actores consideraban que la juventud estaba en una etapa de desmovilización por no estar organizada en partidos, no eran visibles los esquemas organizativos tradicionales” (entrevista 2). Esto el gobierno lo asumió como que no existe organización, y se dio cuenta después que están frente a esquemas de organización diferente. En los últimos años hemos asistido a una recuperación de la participación en la política, los jóvenes han decidido entrar a la política porque asumen que “si no haces política te la hacen”. La ley Pulpín puso un nuevo actor en la escena política, que se moviliza informado, protesta y propone y se organiza en las redes, en los territorios y del Facebook se va a las calles.

La indignación aumentaba en proporción similar a las respuestas reactivas de gobierno que intentando negociar con los jóvenes iba cediendo algunos derechos recortados en la propuesta normativa original. Los/as jóvenes percibían que, no solo los trataron como ignorantes, sino también como quienes no sabían qué propuestas serían buenas para ellos/as. El joven manifiesta que quiere ser escuchado y consultado, quiere ser considerado. El joven quiere que las decisiones que se tomen respecto a él tomen en cuenta su propia voz y su realidad, y no de las empresas. Se autoperciben con capacidad de opinión propia para aportar, como dice Jorge Rodríguez “el Estado vio que no puede imponer mayor flexibilidad laboral, sin tener diálogo y consenso con la ciudadanía” (entrevista 13).

Los jóvenes sintieron desconfianza no solo frente al gobierno sino también a sus

instituciones y la representación en general (el Congreso, por ejemplo, es otro de los actores desprestigiados y de quien se desconfía a partir de su actitud en todo el proceso). Esta desconfianza sumada a la capacidad de movilización y luz pública, a través de la visibilidad en medios de comunicación, otorga al actor ciudadano, en este caso, a los jóvenes, poder de presión y negociación, para bloquear políticas públicas que afecten, desde su perspectiva, su acceso al ejercicio de los derechos ciudadanos, para el caso derechos laborales. Según Montalvo (entrevista 6), en ese momento menciona que la propuesta de política pública de promoción del empleo juvenil supone una discusión más de fondo técnico e ideológica, y lo que hicieron los jóvenes fue simplificarla para su entendimiento a través de ideas simples y concretas, en memes, en pequeños espacios de YouTube, empatando con el lenguaje del joven preocupado por su empleo.



V. CONCLUSIONES

Sobre el espacio público como escenario de expresión ciudadana

1. La noción de las movilizaciones en la calle difiere entre el actor técnico-político y el actor social. Mientras para el primero la calle es obtusa y doctrinaria, para el segundo está informada y es pensante. En consecuencia, mientras el actor social demanda ser escuchado y tomado en cuenta, el actor político no lo valida como interlocutor válido para la formulación de las políticas públicas, para el caso, referida a empleo juvenil. Para los jóvenes las dimensiones técnica y política del quehacer gubernamental están asociadas, confianza y credibilidad en los actores incidirá en la percepción y valoración de la propuesta técnica. Sin embargo, para el actor técnico-político están disociadas y contrapuestas, más aún en contextos populistas.
2. La movilización ciudadana es una forma legítima de respuesta a situaciones que aquejan a la ciudadanía. En los últimos años en el Perú, las marchas se han configurado como una forma de respuesta de la ciudadanía frente a temas polémicos. Las marchas por la Ley Pulpín marcaron un hito porque demostraron que la organización y la participación juvenil ha cambiado: se organizan distinto, se comunican en distintas redes, se juntan por espacios... Por otro lado, la movilización ciudadana hizo recordar al Perú que la soberanía reside en la gente: fue la presión lo que hizo retroceder al gobierno, poniéndolo en jaque. A partir de la movilización y presión, el joven exigió que se le reconozca el poder que el gobierno le negaba.
3. Este caso permite observar la visión que tuvo el actor gubernamental de la ciudadanía y en específico de los jóvenes. Subestimó la participación de los jóvenes en las calles, siendo el primer sorprendido de su capacidad de convocatoria y movilización. En ese sentido la noción de joven que manejaba el gobierno en ese momento era la de un joven pasivo sin capacidad de respuesta y menos de incidencia para derogar una ley. La realidad les demostró todo lo contrario.

Sobre el proceso de Agendización

4. Hablar del Proceso de Agendización de Políticas Públicas supone procesos de comunicación con la ciudadanía involucrada en la problemática objeto de la Política Pública, es decir, que sea convocada a procesos de consulta y diálogo con el fin de buscar consensos gestionando los disensos. Sin embargo el actor técnico-político, para el caso el Exjefe de Gabinete del MTPE y el actor social, los jóvenes que marcharon en las calles contra la Ley Pulpín, difieren en la forma de entender la agendización de las Políticas Públicas, en específico la referida a la promoción del empleo juvenil. Mientras que para los jóvenes es consulta y debate amplio para el actor técnico-político es dar a conocer un producto normativo pre-establecido por las autoridades gubernamentales.
5. No existió proceso de agendización de la Ley Pulpín planificado desde el gobierno. Lo que el gobierno hizo fue convocar al diálogo a sectores privados y al legislativo. Sin embargo, los jóvenes exigieron participar, y en ese sentido ellos, a través de la presión y movilización generada, irrumpieron en el espacio público exigiendo ser incluidos y escuchados. La decisión de no poner el tema en agenda pública fue una decisión desde el gobierno que tuvo un componente político. La no consulta fue el modelo de comunicación asumido por el gobierno. No hubo diálogo ni intento de hacer participar a la ciudadanía en la consulta porque no se quería que participe. Una agendización que no considere al ciudadano y la consulta no existe. **La no consulta y la no agendización en el espacio público fue una decisión política, que buscó la aprobación de la ley sin cuestionamientos. En ese sentido, el gobierno no quiso agendar: quiso imponer.**
6. En el proceso de agendización de una política pública, la división entre lo técnico y lo político es solo imaginaria. En la realidad, estas esferas son inseparables y la comunicación es transversal a todo el proceso. En ese sentido, comunicación no es explicar. Si se piensa la comunicación como diálogo, participación, diagnóstico, espacios, percepciones, autopercepciones, y demás, entonces sí se

puede afirmar que hubo un problema de enfoque comunicacional, de enfoque de consulta, de decisiones técnicas-políticas que tienen una esfera comunicacional innegable. **Un modelo de agendización es, necesariamente, técnico-político-comunicacional.**

7. Las consecuencias de no agendar y no escuchar a la ciudadanía son altas y pueden ser devastadoras, lo que resalta aún más la importancia de estos estudios. La no consulta puede tener consecuencias enormes para un gobierno, como en este caso lo fueron la pérdida de legitimidad y la crisis del gobierno de Humala. Esto, finalmente, resultó en una debilidad del gobierno, y también de las instituciones y actores vinculados a temas laborales y juveniles

Sobre el modelo de comunicación para el proceso de agendización

8. Al interior del gobierno, coexisten modelos de comunicación que muchas veces entran en pugna. La comunicación instrumental y vertical, así como la comunicación de crisis, siguen siendo los modelos más representativos y los modelos que finalmente se imponen en las esferas de poder. Ambos teniendo como referentes a los formatos periodístico y publicitario.
9. Son varias las iniciativas que se han llevado a cabo en los últimos años para promover el empleo juvenil y ninguna ha prosperado porque los jóvenes han salido a protestar en contra. Y la respuesta del actor político siempre es “faltó comunicación”. Sin embargo debemos preguntarnos qué estamos entendiendo por comunicación y más específico por comunicación gubernamental. Es por ello que el tema del trabajo aborda otra concepción de la comunicación entendida como proceso de escucha, diálogo y construcción de consenso con los ciudadanos involucrados en la problemática. **La política de comunicación gubernamental cumplirá la función estratégica de diseñar, producir y gestionar los procesos que contribuyan a la legitimidad de las decisiones públicas.**
10. Los procesos de comunicación suponen también gestión de relaciones e interacciones entre actores sociales y políticos, gestión de procesos de consulta y participación ciudadana, gestión de procesos de toma de decisiones, gestión de información y contenidos, gestión de narrativas y estéticas comunicacionales, gestión de espacios públicos y políticos, gestión de comunicación institucional,

gestión de vocerías, gestión de medios de comunicación, gestión de agendas públicas y políticas, etc.

11. La Política de Comunicación Gubernamental aplicada al caso investigado, entendió el proceso de agendización por fuera de los actores sociales, para el caso a los jóvenes, concibiéndoles como meros receptores de la información gubernamental. En ese sentido la comunicación es instrumentalizada y no se considera como un componente estratégico para la generación de confianza, credibilidad y legitimidad de las políticas públicas.
12. En el proceso de agendización de las políticas públicas tienen relevancia las diversas modalidades del lenguaje, el oral, el escrito, el corporal, el afectivo, el político, el popular, el de las masas, entre otros. Por otro lado también nos referimos a la argumentación deliberativa entre las dimensiones de lo político, lo técnico y lo ciudadano, en el proceso de agendización de las políticas públicas, en el que se ponen en juego ideas o significados mediante los cuales la gente **adquiere el sentido del mundo político.**
13. Si bien la agendización es un proceso fundamental, no todo debe ser agendado. En ese sentido, deben establecerse criterios para someter un asunto a un proceso de agendización. Estos criterios deben considerar el impacto de la política en la ciudadanía, el nivel de polémica y controversia que este asunto pueda generar (diversidad de tendencias de opinión), nivel de afectación según sectores, considerar si son problemas públicos, persistencia y continuidad de la problemática sin resolver, entre otros.
14. Lo sucedido alrededor de la Ley Pulpín ha sido un hito en muchos sentidos. De este proceso pueden recogerse distintos aprendizajes, y ahí radica además la vigencia de este estudio. La coyuntura política y social actual está marcada de exigencias y frustraciones ciudadanas que deben ser canalizadas a través de estrategias oportunas y efectivas. En las movilizaciones frente a esta ley, los jóvenes demostraron su poder y capacidad de organización, así como su interés por los temas que aquejan a la ciudadanía en general. En un contexto como el actual, se podría pensar que sectores políticos han tomado en consideración estos aprendizajes. El referéndum planteado por el actual Presidente de la República, Martín Vizcarra, es una forma de acercarse a la ciudadanía, de consultarle y de

involucrarlo en las decisiones que le afectan directamente. Estas formas de agendización y de consulta fortalecen la democracia participativa, trascendiendo la electoral. Son además formas sanas y no violentas de canalizar las frustraciones ciudadanas.



VI. BIBLIOGRAFÍA

ALZA, Carlos

2014 “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, número 1, volumen 2, pp. 39-73.

AMADEO, Belén

2013 “El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos”. *Austral Comunicación*. Buenos Aires, número 2, volumen 5, pp. 155-181.

CANEL, María José y Karen SANDERS

2010 “Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión”. *Comunicación y sociedad*. Madrid, número 1, volumen 23, pp.7-48.

COBB, Roger y Charles FIDER

1972 *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Allyn and Bacon: Boston.

ECHEVARRÍA, Corina y Valeria MAURIZI

2013 “La comunicación gubernamental: ¿herramienta para la legitimación de políticas o condición de posibilidad de la participación ciudadana?”. *Ponencia presentada en VI Encuentro Panamericano de Comunicación COMPANAM 2013*.

Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Junio 2013.

http://www.publicacioncompanam2013.eci.unc.edu.ar/files/companam/ponencias/Comunicaci%C3%B3n,%20Pol%C3%ADtica%20y%20Derechos%20Humano/s/ComunicacionyPolitica_echevarria.pdf

EL COMERCIO

2014 “Régimen laboral juvenil: 5 críticas que la propia ley desmorona”. *El Comercio*. Lima, 18 de diciembre del 2014.

<http://archivo.elcomercio.pe/visor/1779152/1025017-regimen-juvenil-cinco-criticas-que-propia-ley-desmorona-noticia>

GARCÍA, Salvador

2013 “La comunicación en momentos de crisis: los gabinetes de comunicación municipales de España”. En ISLAS, Octavio y Gabriela HERNÁNDEZ. *Investigando la comunicación en crisis*. México D.F: Razón y Palabra, pp. 122-135.

GÓMEZ, Gloria

1993 *Consideraciones relativas a la comunicación persuasiva*. Tesis para obtener el grado de maestría social. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

HABERMAS, Jürgen et al.

1964 “The Public Sphere: An Encyclopedia Article”. En *New German Critique*. Número 3, pp. 49-55.

JIMÉNEZ, Ana María

2008 *La gestión de la comunicación en situaciones de crisis*. Universidad Autónoma de Barcelona.

LAUREZA, Ferrán

2006 “¿Constituye la comunicación persuasiva, el paradigma comunicativo de la sociedad del conocimiento?”. En *UOC Papers*. Número 3. Consulta: el 07 de Julio del 2017.

<http://www.uoc.edu/uocpapers/3/dt/esp/lalueza.pdf>

MARTÍN-BARBERO, Jesús

2001 “De las políticas de comunicación a la Reimaginación de la Política”. *Revista Nueva Sociedad*. Nueva Sociedad, número 175, pp.70-84.

MARTÍN-BARBERO, Jesús

2010 “Comunicación, espacio público y ciudadanía”. En *Folios*. Antioquia, 2010, pp. 37-51.

<http://facultad.pucp.edu.pe/comunicaciones/ciudadycomunicacion/wp-content/uploads/2016/05/jesu-martin-Comunicacion-espacio-publico-y-ciudadania.pdf>

MAJONE, Giandomenico

1997 “Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas”. *Estudio introductorio de Luis. F Aguilar*. Fondo de Cultura Económica México, año 1997, pp.57-213.

MELTSNER, Arnold

1972 “Political Feasibility and Policy Analysis”. En *Public Administration Review*. 1972, número 32, s/v, pp. 367-392.

MICHELINI, Dorando y Eduardo ROMERO

2012 “Deliberación y política: notas sobre la teoría de la democracia deliberativa y la Política de deliberación. Conjetura. Volumen 17, número 1, pp. 101-138.

PCM

2014 Reporte de presencia y favorabilidad mediática SIMAT (22/12/2014 – 26/12/2014). Nuevo Régimen Laboral Juvenil [Reporte Express]. Lima.

PCM

2014 Reporte de presencia y favorabilidad mediática SIMAT (15/12/2014 – 16/12/2014). Nuevo Régimen Laboral Juvenil [Reporte Express]. Lima.

PCM

2015 Reporte de presencia y favorabilidad mediática SIMAT (05/01/2014 – 09/01/2014). Nuevo Régimen Laboral Juvenil [Reporte Express]. Lima.

RAFAELLE, Mónica

2005 “Comunicación política: reflexiones para la construcción teórica de un modelo de análisis general”. *Ponencia presentada en la IX Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Red Nacional de Investigadores en Comunicación*. Córdoba, 2005. Consultado: 05 de julio del 2017.
<http://sm000153.ferozo.com/memorias/pdf/2005raraffaelemonica.pdf>

REY, Germán

1997 “Otras plazas para el encuentro”. En Calandria. *Escenografías para el diálogo: Comunicación, política y cultura*. Lima: Calandria.

REY, Germán

1998 *Balsas y medusas. Visibilidad comunicativa y narrativas políticas*. Cerec / Fundación Social / Fescol: Bogotá.

ROSALES, Blanca

2014 *Política de Comunicación para la Inclusión Social: Gestión de la Comunicación Gubernamental en los dos primeros años del Gobierno de Ollanta Humala (Julio 2011 – Julio 2013)*. Tesis de maestría en Comunicaciones. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

RIORDA, Mario

2006 “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En RIORDA, Mario, ELIZALDE, Luciano y Damián FERNANDEZ PEDEMONTE. *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía. Pp 1-23.

RIORDA, Mario

2008 ““Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, número 40, pp.2-15

SANDERS, Karen et al

- 2011 “Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens”. *The International Journal of Press/Politics*. S/c, número 16, volumen 4, pp. 523-547.

SENNET, Richard

- 1997 *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza: Madrid.

SOLÍS, Juan José

- 2017 “Comunicación gubernamental ¿Eficaz?”. *Razón y palabra*. México D.F. Consulta: 07 de Junio.

http://www.razonypalabra.org.mx/Intersticios/intersticio_2010/intersticio_3.html

TORRES-MELO, Jaime y Jairo SANTANDER

- 2013 *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP: Bogotá.

VALLES, Rosa María

- 2014 “La Comunicación gubernamental en el Gobierno del Estado de Tamaulipas”. *Ponencia presentada en el Encuentro Nacional San Luis Potosí*. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Tamaulipas, 2014.

VÉLIZ, Laura

- 2016 “La influencia de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual como política de control para la reducción de la violencia contra la mujer aplicada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el periodo 2001-2014”. *Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

ZAMUDIO, Gustavo

- 2009 “Comunicación persuasiva y mediación de conflictos organizacionales en universidades experimentales de Zulia”. *Laurus*. Caracas, volumen 15, número 29, pp. 98-113.

ZAVARIZ, Armando

- 2014 “La comunicación gubernamental en la gestión pública municipal”. Ponencia presentada en *XII Congreso Latinoamericano de Investigadores de Comunicación*. ALAIC. Lima, Agosto 2014.

VII. ANEXOS

7.1. Herramientas

7.1.1. Guía de entrevista para jóvenes

Guía de entrevista

Sobre la Ley Pulpín

1. ¿Conoces la ley Pulpín?
2. ¿Cómo te enteraste de la Ley Pulpín?
3. ¿Cómo te sentiste cuando supiste en qué consistía la Ley Pulpín?
4. ¿Participaste en alguna marcha? ¿Cuáles?
5. Si participaste, ¿cómo fue tu participación? ¿Cómo te organizaste?
6. ¿Cuál fue tu impresión respecto a las marchas? ¿Habías visto alguna similar?
7. ¿Cómo percibes que fue la comunicación desde el Estado?
8. ¿Cuál crees que fue el objetivo del gobierno con esta Ley?
9. ¿Qué autoridades recuerdas de este período?
10. ¿Por qué crees finalmente que el Estado derogó la ley?
11. ¿Recuerdas alguna publicidad o anuncio sobre la Ley Pulpín?
12. ¿Cuáles consideras fueron los principales errores desde el gobierno?
13. ¿Crees que a partir de lo que sucedió, el Estado busca un consenso con la ciudadanía?

Sobre el Estado y la ciudadanía

14. ¿Qué canales de comunicación consideras que pueden acercar al Estado y al ciudadano?
15. ¿Cómo crees que el Estado ve al ciudadano?
16. ¿Crees que los jóvenes tienen participación activa en política?
17. ¿Consideras que la relación entre el gobierno y el ciudadano ha cambiado en este nuevo gobierno?
18. ¿De qué manera te gustaría que tu voz sea escuchada por el gobierno?
19. ¿Qué espacios de comunicación crees que serían los ideales para este fin?
20. Para ti, ¿cuál es la relación ideal entre Estado y ciudadano?

Muchas gracias por su participación

7.1.2. Guía de entrevista para funcionarios

Guía de entrevista

Sobre la decisión política de la ley de empleo juvenil denominada “Ley Pulpín”

1. ¿De dónde nació la ley y/o la propuesta?
2. ¿Cómo fue el proceso de decisión de la política de empleo juvenil? ¿Cuáles fueron los antecedentes? ¿Cuáles fueron las razones de la misma? ¿con qué otras políticas estaba vinculada la política de empleo juvenil? ¿Quiénes estuvieron a cargo del diseño de la política? ¿Existió consenso en el Ejecutivo? ¿Cómo se gestionaron los disensos?
3. ¿Cómo se trabajó la relación con el Poder Legislativo?
4. En la decisión de la Política de empleo juvenil, ¿se había contemplado la consulta o algún mecanismo de recojo de opinión de los jóvenes? ¿Por qué? ¿qué supuestos existían respecto a la respuesta por parte de los jóvenes?

Sobre las características del modelo de comunicación gubernamental implementado

5. ¿La comunicación de gobierno se planificó? ¿Qué enfoque y características tuvo la comunicación de la ley de empleo juvenil? ¿a quiénes estaba dirigida? ¿cuáles eran los objetivos? ¿por qué se pensó de esa manera y no de otra? (concepto)
6. ¿Qué contenidos, discursos y actividades de comunicación se desarrollaron? ¿por qué se priorizaron esas actividades y contenidos? ¿qué etapas atravesó? ¿qué sectores y quiénes las implementaron? ¿qué más se debió hacer en comunicación? (prácticas)
7. ¿El gobierno buscó a los jóvenes? ¿qué estrategias desarrollaron? ¿para qué? ¿cómo debió establecerse la relación entre gobierno y los jóvenes? (relación)
8. ¿Considera que la comunicación de gobierno se manejó adecuadamente? ¿qué más se debió hacer? ¿cuál es su balance respecto a los aciertos y dificultades de la misma? ¿qué lecciones aprendidas tiene respecto al modelo de comunicación empleado? (balance)

Sobre las consecuencias del modelo de comunicación utilizado

9. ¿Qué características tuvo el proceso de agendización de la Ley Pulpín? ¿quién lo condujo? ¿cómo se planificó? ¿a quiénes se convocó para su participación y a quiénes no? ¿qué rol cumplieron estos actores en el proceso de agendización? (participación)
10. ¿Considera que la política de comunicación de gobierno tuvo algo que ver con los acontecimientos y desenlace de la ley Pulpín? ¿en qué sentido? ¿cuál fue la respuesta de los jóvenes a la comunicación de gobierno? ¿Qué actividades, contenidos y discursos desarrollaron los jóvenes? ¿podría haber sido diferente frente a la misma norma si se desarrollaba una comunicación de gobierno diferente? (impacto en los jóvenes)
11. ¿Qué opinión tiene el joven de la comunicación que el gobierno implementó? ¿esperaba esto del Gobierno de Humala? ¿cómo hubiera esperado que sea la comunicación de gobierno? ¿si lo hubieran convocado a la discusión de la Ley en mención hubiera cambiado el desenlace? (impacto en los jóvenes)
12. ¿Cómo agendaron los medios de comunicación a la comunicación de gobierno, en contenidos, imágenes, discursos, vocerías? ¿cómo agendaron al proceso de organización y movilización desarrollado por los jóvenes? ¿Qué rol tuvieron en el proceso de agendización de la Ley Pulpín? ¿propiciaron el diálogo o la confrontación y polarización? (impacto en los medios de comunicación)

Sobre agendización y legitimidad de la política

13. ¿Qué tipo de comunicación se necesitaba para conseguir el respaldo de los jóvenes? ¿qué le faltó al modelo y/o actividades de comunicación desarrolladas por el gobierno?
14. ¿Qué perfil del joven ciudadano estaba implícito en el modelo y/o actividades de comunicación del gobierno en el marco de la Ley Pulpín? ¿Cómo planteaba el Estado la relación con los jóvenes antes, durante y después del proceso de la Ley Pulpín? (noción de ciudadanía)
15. Las propuestas de gobierno iban cediendo, en la primera propuesta no había vacaciones, cts y luego se incorporaron ¿por qué? ¿cómo se iba decidiendo los

cambios? ¿por qué se esperó hasta la 5ta marcha? (proceso de negociación)

16. ¿Qué es lo que genera confianza en un gobierno? ¿lo ocurrido con la Ley Pulpín quebró la confianza de los jóvenes en el gobierno de Humala?
17. Cómo estaba la popularidad del Presidente Ollanta Humala? (confianza)
18. ¿Cómo debió gestionarse la Política de Empleo Juvenil? ¿qué actores del ejecutivo debieron participar? ¿Cuál debió ser la relación con el Poder Legislativo y con la Sociedad y los jóvenes particularmente? (lecciones aprendidas para el proceso de formulación de las políticas públicas y el rol de la comunicación).
19. ¿Existen condiciones para generar procesos de agendización de las políticas públicas y particularmente dirigidas a los jóvenes? ¿cómo se organizaría un proceso de agendización en el que participen los jóvenes? ¿Qué opinión tienes de las últimas propuestas del Ejecutivo y del Congreso para promover empleo juvenil y sobre la respuesta de los jóvenes?

7.1.3. Guía de entrevista para especialistas

Guía de entrevista

Sobre la ley

1. ¿Cuál era su cargo durante la llamada “Ley Pulpín”?
2. ¿Cuál es su opinión respecto a la situación de empleo juvenil?
3. ¿Cómo vio el proceso de ley Pulpín, y el rol del ejecutivo, el legislativo y otros actores involucrados?
4. ¿De dónde considera que nació la iniciativa y por qué?
5. ¿Su organización tuvo alguna participación en el proceso? ¿Fue consultado?
6. ¿Qué supuestos considera existían respecto a la participación juvenil?
7. ¿Qué enfoque y características tuvo la comunicación de esta ley? ¿Cuáles considera que fueron sus objetivos?
8. ¿Considera que la problemática juvenil era parte de la agenda política y pública durante el gobierno de Humala?
9. ¿Cuál fue la relación entre su organización y el gobierno de Humala?

10. ¿Considera que hubo un proceso de diálogo y debate de la Ley Pulpín?
11. ¿Por qué considera que el sentimiento de los jóvenes era de tal descontento?
12. ¿Su organización fue vocera? ¿fue consultada por los medios de comunicación?

Sobre la relación con la ciudadanía

13. ¿Qué perfil del joven ciudadano estaba implícito en el modelo y/o actividades de comunicación del gobierno en el marco de la Ley Pulpín?
14. ¿Cómo considera que planteaba el Estado la relación con los jóvenes antes, durante y después del proceso de la ley Pulpín?
15. ¿Cómo ve usted la calle y la movilización?
16. ¿Por qué considera usted que la propuesta del ejecutivo fue cambiando y cediendo? ¿por qué considera usted que se esperó hasta la 5ta marcha?
17. ¿Qué es lo que genera confianza en un gobierno?
18. ¿Cuál es su respuesta frente al argumento que esta ley no recortaba derechos, sino daba algunos derechos a aquellos que no tenían ninguno?

7.2. Entrevistas

7.2.1. Relación de entrevistados

Entrevistas a profundidad			
Código	Nombre	Cargo / organización	Fecha
1	Enrique Fernández-Maldonado	Sociólogo especialista	18/09/2018
2	Julio Gamero	Especialista de empleo de la Oficina Andina de la OIT	05/11/2018
3	Blanca Rosales	Jefa OGCS PCM	02/2018
4	Germán Lora	Jefe Gabinete de Asesores MTPE	02/2018
5	Daniel Maurate	Viceministro del MTPE	10/2018
6	José Montalvo	Director de asistencia y monitoreo de SENAJU	13/10/2018
7	Erik Struyf		02/2018
8	Alex Anglas	independiente / PUCP / zonas	27/08/2018
9	David Ayala	Dirigente bloque hip-hop / zonas	19/08/2018
10	Emilio Minaya	independiente / PUCP	12/08/2018

11	Franz Armas	Bloque hip-hop / zonas	27/08/2018
12	Jefferson Espinoza	independiente	20/08/2018
13	Jorge Rodríguez	Dirigente foro juvenil / Coordinadora 18D por trabajo digno	21/08/2018
14	Juan Pablo Vaccari	Ruiz de Montoya	19/08/2018
15	Karla Taboada	independiente	19/08/2018
16	Rafael Gutiérrez	Periodista	10/08/2018
17	Rodrigo Ramos	independiente	29/08/2018
18	Valquiria Ramos	independiente	09/08/2018

7.3. Consentimientos informados

